

Anne Herneoja
Raisa Valli
Jenni Lautso
Katja Lindroos
Iida-Maria Seppä

Liikenteen ja maankäytön yhteistyömenetelmien kehittäminen

Tulkintoja ja ehdotuksia esimerkkikohteiden analyysien pohjalta



Anne Herneoja, Raisa Valli, Jenni Lautso,
Katja Lindroos, Iida-Maria Seppä

Liikenteen ja maankäytön yhteistyö- menetelmien kehittäminen

Tulkintoja ja ehdotuksia esimerkkikohteiden
analyysien pohjalta

Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 53/2018

Liikennevirasto
Helsinki 2018

Kannen kuva: Tuula Säämänen

Verkkojulkaisu pdf (www.liikennevirasto.fi)

ISSN-L 1798-6656

ISSN 1798-6664

ISBN 978-952-317-623-2

Liikennevirasto

PL 33

00521 HELSINKI

Puhelin 0295 34 3000

Anne Herneoja, Raisa Valli, Jenni Lautso, Katja Lindroos ja Iida-Maria Seppä: Liikenteen ja maankäytön yhteistyömenetelmien kehittäminen. Liikennevirasto, liikenne- ja maankäyttö-osasto. Helsinki 2018. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 53/2018. 35 sivua ja 2 liitettä. ISSN-L 1798-6656, ISSN 1798-6664, ISBN 978-952-317-623-2.

Avainsanat: tiet, kaupungit, liikennejärjestelmät, maankäyttö, yhteistyö

Tiivistelmä

Liikenteen ja maankäytön yhteistyömenetelmien kehittäminen -hankkeen päätavoitteena oli hakea ratkaisuja valtion liikenne- ja väyläratkaisujen ja kaupunkien kehittämisen yhteensovittamiseen. Esimerkkikohteina olivat ennalta valitut neljä suunnittelukohdetta, jotka sijaitsevat Jyväskylässä sekä Lahden, Tampereen ja Turun seuduilla. Kolmen kohteen problematiikka liittyy valtatietoisuuteen luokiteltujen väylien kehittämisen ja maankäytön kehittämismahdollisuuksien yhteensovittamiseen. Neljäs kohde liittyy rakenteilla olevan uuden valtatieyhteyden hyödyntämiseen seudullisena yhteistyönä.

Työskentelyn pohjaksi luotiin katsaus nykyiseen lainsäädäntöön ja keväällä 2018 käynnistyneeseen maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistukseen. Lisäksi aiemmista selvityksistä haettiin näkökulmia esimerkkikohteiden kaltaisten tilanteiden ratkaisemiseen. Esimerkkikohteiden tilanteiden ymmärtämiseksi ja näkökulmien keräämiseksi kutsuttiin sidosryhmiä osallistumaan Ideatehdas-työkalulla toteutettuun verkkokeskusteluun. Työn kuluessa järjestettiin kaksi työpajaa, joissa pyrittiin yhdessä ymmärtämään esimerkkikohteita eri näkökulmista. Tärkeitä olivat eri kohteiden vertailukeskustelut.

Työn lopputuloksena annetaan sekä esimerkkikohteiden sisältöön että yhteistyöprosesseihin liittyviä suosituksia. Kaupunkirakenteiden vyöhyketarkasteluja suositellaan yhdistettävän sisääntuloväylien liikenteellisten taitekohtien tarkasteluihin. Huomioon tulisi ottaa ajallinen ulottuvuus: kaupunkirakenteen kehittyessä tulee myös liikenneolosuhteiden kehittyä niin, että liikenteellinen taitekohta siirtyy vyöhykkeen laajentuessa. Taitekohdassa liikenteen luonne ja koostumus muuttuvat.

Toiminnallisen kaupunkiseudun sisäistä yhteistyötä ehdotetaan vahvistettavan olemassa olevia prosesseja kehittämällä ja nivomalla niitä nykyistä tiiviimmin yhteen. Tällöin syntyisi ymmärrys suunnittelutilanteesta ja tilanteet olisivat suhteutettavissa kaupunkiseudun kokonaisuuteen. Samalla yhteistyön edellyttämä luottamus pääoma olisi riittävällä tasolla. Seudullinen tai maakunnallinen liikennejärjestelmätyö voisi muodostaa rungon yhteistyölle. Sitä tulisi vahvistaa integroimalla siihen maankäytön suunnittelu tasavertaisena liikenteen kanssa. Näkökulmana tulisi ensisijaisesti olla toiminnallisen kaupunkiseudun kehittäminen kuntien omien ja yhteisten toimien avulla. Vasta toissijaisena näkökulmana tulisi pitää edunvalvontaa valtion ja tulevien maakuntien suuntaan.

Valtion toimenpiteillä on tärkeä rooli kaupunkien kehitysedellytysten aikaansaamisessa. Valtion tulisi määritellä roolinsa kaupungissa ja muodostaa yli hallinonalojen ulottuva kanta kaupunkien kehittämiseen. Kaksitoistavuotinen valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma luo edellytyksiä pitkäjänteiseen liikennepolitiikkaan. Sen odotetaan tarjoavan perustaa kaupunkiseutujen sisäiseen kehittämis-yhteistyöhön.

Käsiteltyjen esimerkkikohteiden edistämiseksi laadittiin yhteisen kehittämisen prosessi, jotta roolit, tavoitteet, kokonaisuus, kytkennät muihin prosesseihin ja ongelma osatekijöineen tulisivat yhdessä perusteellisesti määritellyiksi ja ymmärretyiksi. Vasta tämän jälkeen voidaan käynnistää varsinainen suunnittelu.

Yhteistyötä tehtäessä on tärkeää tunnistaa, milloin ollaan yhdessä pohtimassa mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja ja missä vaiheessa siirrytään neuvottelemaan kustannusjaosta ja vastuista. Eron tekeminen pohdinnan ja neuvottelun välillä on erittäin tärkeää, sillä ne johtavat erilaisiin ratkaisuvaihtoehtojen avaruuksiin.

Anne Herneoja, Raisa Valli, Jenni Lautso, Katja Lindroos och Iida-Maria Seppä: Utveckling av samarbetsmetoder för trafik och. Trafikverket, trafik och markanvändning. Helsingfors 2018. Trafikverkets undersökningar och utredningar 53/2018. 35 sidor och 2 bilagor. ISSN-L 1798-6656, ISSN 1798-6664, ISBN 978-952-317-623-2.

Sammandrag

Huvudsyftet med projektet Utveckling av samarbetsmetoder för trafik och markanvändning var att söka lösningar för samordning av statens trafik- och trafikledslösningar och utveckling av städerna. Exempelobjekt var fyra i förväg utvalda planeringsmål som finns i Jyväskylä samt i Lahtis-, Tammerfors- och Åboregionerna. Problematiken för tre av objekten hör ihop med samordningen av utvecklingen av och utvecklingsmöjligheterna för markanvändningen för leder som är klassificerade som riksvägar. Det fjärde objektet anknyter till att i form av regionalt samarbete utnyttja den nya riksvägsanslutning som är under konstruktion.

Som grund för arbetet gjorde man upp en översikt över den nuvarande lagstiftningen och totalreformen av markanvändnings- och bygglagen som påbörjades våren 2018. Dessutom sökte man i tidigare utredningar lösningsmodeller för situationer liknande de aktuella exempelobjekten. För att förstå situationerna i exempelobjekten och för att samla in synpunkter kallades intressegrupper att delta i en webbdiskussion som genomfördes med Ideatehdas-verktyget. Under arbetets gång arrangerades två verkstäder under vilka vi tillsammans försökte förstå exempelobjekten sedda ur olika perspektiv. Jämförande diskussioner om de olika objekten var viktiga.

Arbetet utmynnar i rekommendationer som gäller såväl exempelobjektens innehåll som arbetsprocesserna. Stadsstrukturernas zonkontroller bör kopplas samman med kontrollerna av infartsledernas trafikmässiga brytpunkter. Den tidsmässiga dimensionen borde beaktas: när stadsstrukturen utvecklas bör även trafikförhållandena utvecklas så att den trafikmässiga brytpunkten förflyttas när zonen växer. I brytpunkten förändras trafikens karaktär och sammansättning.

Man föreslår att det interna samarbetet inom en funktionell stadsregion förstärks genom att utveckla de befintliga processerna och fläta samman dem tätare än nu. Då skulle man få en förståelse för planeringssituationen och situationerna skulle kunna ställas i relation till stadsregionens helhet. Samtidigt skulle det förtroendekapital som ett samarbete förutsätter hålla en tillräcklig nivå. Regionalt trafiksystemarbete eller dito på landskapsnivå skulle kunna bilda en ram för samarbetet. Detta borde förstärkas genom att i det integrera planeringen av markanvändning som jämbördig med trafiken. Perspektivet borde i första hand vara att utveckla en funktionell stadsregion med hjälp av kommunernas egna och gemensamma åtgärder. Perspektivet intressebevakning för statens och de kommande landskapens räkning borde komma först i andra hand.

Statens åtgärder spelar en viktig roll när det gäller att skapa utvecklingsförutsättningar för städerna. Staten borde också definiera sin roll i staden och inta en hållning som sträcker sig över förvaltningsområdena när det gäller städernas utveckling. Den tolvåriga riksomfattande trafiksystemplanen skapar förutsättningar för en långsiktig trafikpolitik. Den förväntas erbjuda en grund för internt utvecklingssamarbete i stadsregionerna.

För främjande av de exempelobjekt som behandlades skapades en process för gemensam utveckling för att rollerna, målen, helheten, kopplingarna till de övriga processerna och problemet inklusive delfaktorer tillsammans skulle bli grundligt definierade och förstådda. Först efter detta kan den egentliga planeringen startas.

I ett samarbete är det viktigt att identifiera i vilket skede man tillsammans dryftar möjliga alternativa lösningar och i vilket skede man övergår till att förhandla om kostnadsfördelning och ansvar. Det är synnerligen viktigt att skilja mellan övervägande och förhandling eftersom dessa leder till olika rymder av lösningsalternativ.

Anne Herneoja, Raisa Valli, Jenni Lautso, Katja Lindroos and Iida-Maria Seppä:
Development of methods for the coordination of transportation and land use. Finnish
 Transport Agency, Transport and Land Use. Helsinki 2018. Research reports of the Finnish
 Transport Agency 53/2018. 35 pages and 2 appendices. ISSN-L 1798-6656, ISSN 1798-6664,
 ISBN 978-952-317-623-2.

Abstract

The main aim of the project on the development of methods for the coordination of transportation and land use was to identify methods for the coordination of state transport and route projects and urban development. The case studies in the project were four preselected development projects in Jyväskylä and the Lahti, Tampere and Turku regions. Three of the case studies experienced problems in coordinating the development of routes classified as main roads and land use development. The fourth case study is related to the potential for regional collaboration in the implementation of a new main road connection.

As background to the project, a review of current legislation and the Land Use and Building Act reform initiated in spring 2018 are presented. In addition, previous studies were assessed for perspectives on solving similar issues to those encountered in the case studies. To understand the circumstances and viewpoints involved in the case studies, stakeholders were invited to participate in an online discussion held using the Idea Factory tool. As the project progressed, two workshops were organised to help facilitate mutual understanding of different viewpoints on the case studies. An essential element in this was the discussions held to compare the various projects selected as case studies.

The results of the project include recommendations concerning the content and cooperation processes of the case studies. It is recommended that the planning of the urban structure zoning be integrated with the planning of transport junctures at access routes. Temporal aspects should also be taken into account: as the urban structure develops, transport conditions must also develop to ensure that the location of transport junctures is adapted to expanding zones. A juncture is a location where the nature and composition of transport change.

It is recommended that the internal cooperation of functional urban regions be reinforced through the development and increased integration of existing processes. This would help establish a mutual understanding of the planning conditions and allow them to be harmonised with the urban region as a whole. At the same time, a sufficient level of mutual trust could be ensured. Regional collaboration in transport system planning could serve as the framework for the cooperation, which could then be reinforced through the integration of land use planning as an equally important aspect of overall planning. The principal objective should be the development of functional urban regions through independent and joint activities by municipalities. Promotion of the state's interests and the upcoming regional governments should be only the secondary objective.

State intervention plays an important role in providing the prerequisites for urban development. To this end, the state should define its role in cities and form a position on urban development that transcends administrative sectors. The twelve-year national plan on transport systems sets the prerequisites for long-term transport policy. It is expected to provide a foundation for internal development cooperation within urban regions.

The case studies in the project were prepared a process for facilitating coordinated development to ensure that the roles, aims, overall picture, links to other processes and the problem and its factors are comprehensively and mutually defined and understood. After this process, actual planning can be initiated.

In cooperation, it is essential to identify the distinction between the stages of mutual discussions for potential solutions on the one hand, and negotiations on the division of costs and responsibilities on the other. The distinction between discussions and negotiations is important, as they differ in terms of the resulting potential solutions.

Esipuhe

Liikenteen ja maankäytön yhteistyömenetelmien kehittäminen -hankkeen päätavoitteena on ollut hakea ratkaisuja valtion liikenne- ja väyläratkaisujen sekä kaupunkien kehittämisen yhteensovittamiseen. Työn keskiössä ovat ennalta valitut neljä suunnittelukohdetta, jotka sijaitsevat Jyväskylässä sekä Lahden, Tampereen ja Turun seuduilla. Niiden puitteissa on analysoitu eri osapuolten tavoitteita, tunnistettu kipupisteitä sekä kehitetty ja testattu ratkaisu- ja toimintamalleja. Työn kuluessa on pidetty kaksi kaikille suunnittelu-kohteille yhteistä työpajaa. Lisäksi on hyödynnetty Ideatehdas-verkkotyökalua, jonka avulla on käyty vuoropuhelua sidosryhmien kanssa laajemmin. Työn tuloksena on esitetty malleja hyviksi käytännöiksi ja menettelyiksi, joiden avulla keskeisten osapuolten ja toimijoiden yhdessä tekemistä voidaan kaupunkiseuduilla selkeyttää ja edistää.

Liikenteen ja maankäytön yhteistyömenetelmien kehittäminen ja testaus -hanke kuuluu TEM:n ”Alueelliset innovaatiot ja kokeilut (AIKO)” -kärkihankkeen ”Teemakohtaiset kaupunkiverkostot” -osioon. Nyt käsillä oleva hanke kuuluu mainitun osion ”Joustava yhdyskuntasuunnittelu” -työpakettiin. Työn tilasivat MAL-verkosto, Liikennevirasto ja Suomen Kuntaliitto. Ohjausryhmä kokoontui kolme kertaa. Ohjausryhmään olivat kutsuttuina seuraavat henkilöt:

Teija Snicker-Järvinen	Liikennevirasto, puheenjohtaja
Erika Helin	Liikennevirasto
Tuula Säämänen	Liikennevirasto
Leena Rossi	Jyväskylä
Reijo Teivaistenaho	Jyväskylä
Veli-Pekka Toivonen	Lahti
Sanna Suokas	Lahti
Heikki Saarento	Varsinais-Suomen Liitto
Mari Sinn	Varsinais-Suomen Liitto
Andrei Panschin	Turku
Eero Paavola	Turku
Pasi Aromäki	Kaarina
Jyrki Lappi	Kaarina
Esko Poikela	Lieto
Juha Mäki	Lieto
Ari Blomroos	Lieto
Katja Seimelä	Tampere
Anne Jarva	Kuntaliitto
Johanna Vilkuna	Kuntaliitto
Maija Stenvall	Ympäristöministeriö
Mervi Karhula	Liikenne- ja viestintäministeriö
Tero Piippo	MAL-verkosto
Kati-Jasmin Kosonen	MAL-verkosto

Työn tekemisestä vastasi Sitowise Oy, jossa työhön osallistuivat Anne Herneoja, Raisa Valli, Jenni Lautso, Katja Lindroos ja Iida-Maria Seppä.

Helsingissä marraskuussa 2018
 Liikennevirasto
 Liikenne- ja maankäyttöosasto

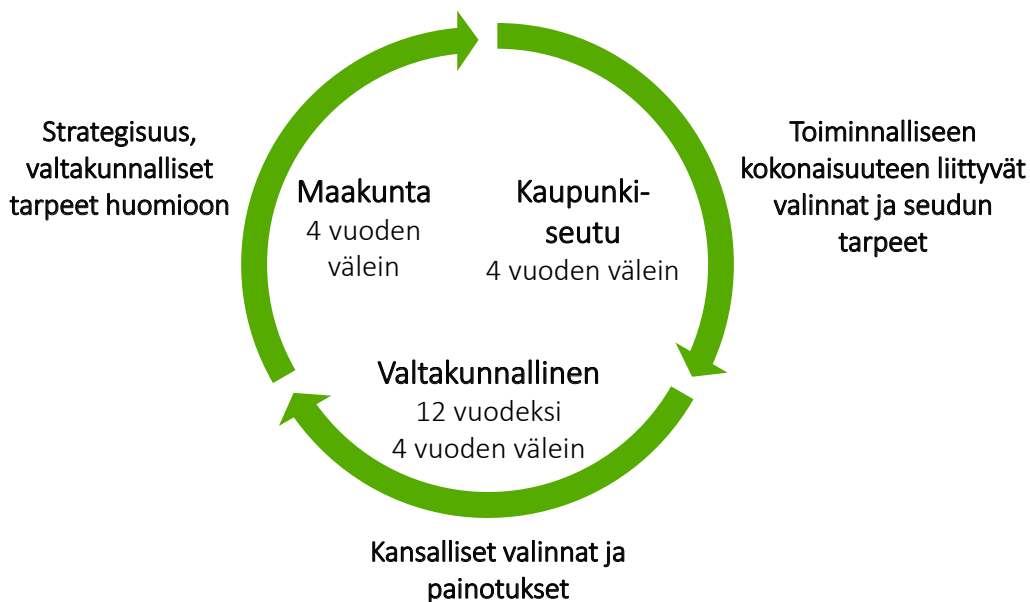
Sisällysluettelo

1	JOHDANTO.....	8
2	VALTAKUNNALLINEN, SEUDULLINEN JA KUNTATASON SUUNNITTELU.....	9
2.1	Nykyinen suunnittelujärjestelmä muutoksessa.....	9
2.1.1	Maankäytön suunnittelu	9
2.1.2	Alueiden käytön suunnittelua uudistetaan	9
2.1.3	Uusi laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä sekä ratalaki.....	11
2.2	Suunnittelutasojen yhteensovittamisen haasteita	13
2.2.1	Aiemmat selvitykset	13
2.2.2	Esimerkkikohteiden suunnitteluhaasteet.....	15
2.3	Näkökulmia suunnittelutasojen yhteensovittamiseen.....	16
3	KOKEMUKSIA YHTEISTYÖPROSESSISTA	19
3.1	Esimerkkejä lähdeaineistosta	19
3.2	Esimerkkikohteiden yhteistyöprosessit	21
3.3	Yhteistyötä tukeva prosessi.....	22
3.3.1	Kaupunkiseudun sisäinen strukturoitu yhteistyö	23
3.3.2	Kaupunkiseudun sisäiseen yhteistyöhön liittyviä prosesseja	25
3.3.3	Sopimusten merkitys.....	27
4	RATKAISUEHDOTUKSIA.....	28
4.1	Vyöhykeajattelu ja liikenteelliset taitekohdat esimerkkikohteissa.....	28
4.2	Kaupunkiseudun sisäisen yhteistyön vahvistaminen.....	30
4.3	Yhteisen kehittämisen prosessi.....	31
4.4	Vuorovaikutuksen luonne ja roolien tunnistaminen	33
	LÄHTEET	35
	LIITTEET	
Liite 1	Työskentelyn kuvaus	
Liite 2	Ehdotukset etenemispoluiksi esimerkkikohteittain	

1 Johdanto

Viime vuosina on kiinnitetty erityistä huomiota maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sekä yhä enemmän myös palvelujen ja elinkeinotoiminnan (PE) keskinäiseen integrointiin. On tavoiteltu sektorirajat ja niiden suunnittelujärjestelmät ylittävää toiminnallisen kokonaisuuden käsittelyä. Nämä ponnistelut ovat edistäneet yhteisen ymmärryksen kehittymistä. Meneillään olevat lainsäädännön uudistukset (mm. maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus) voivat osaltaan luoda edellytyksiä integroinnin parantamiseen, mutta paljon on tehtävissä jo nyky-lainsäädännön puitteissa toimintatapoja kehittämällä.

Haasteelliseksi on osoittautunut valtakunnallisen, seudullisen ja kuntatason yhteensovittaminen suunnitteluprosessissa. Eri hallintotasot katsovat MAL-kehittämistä omastanäkökulmastaan ja lähtökohdistaan eikä yhteistä ymmärrystä suunnittelukohteen tavoitteista ja niiden tulkinnasta käytettävissä oleviksi keinoiksi aina ole helppo löytää. Myös kaupunkiseutujen asema eri suunnittelutasoilla on jäänyt tarkasteluissa vähälle huomiolle. Suunnittelun aikajänteet tuovat omat haasteensa: maankäytön ja liikenteen suunnitteluprosessit kestävät useita vuosia.



Kuva 1. Suunnittelua tehdään erilaajuisilla maantieteellisillä alueilla, joiden välinen vuorovaikutus ja yhteistyö ovat välttämättömiä.

Maankäytön ja liikenteen yhteensovittamista tehdään kaikilla suurilla ja keskisuurilla kaupunkiseuduilla, mutta yhteistyön taso ja menetelmät vaihtelevat. Sitoutuminen yhteisesti päätettyihin asioihin on ongelma lähes kaikkialla. Suurin syy lienee rahoitusmahdollisuuksien eriaikaisuus. MAL-sopimuksilla tavoitellaan osapuolten sitoutumista suunnitelmassa sovittuihin toimenpiteisiin. MAL-ajattelun lisäksi MALPE-ajattelusta on pyritty löytämään ratkaisu maankäytön ja liikenteen yhteensovittamisen haasteisiin.

(3)

2 Valtakunnallinen, seudullinen ja kuntatason suunnittelu

2.1 Nykyinen suunnittelujärjestelmä muutoksessa

2.1.1 Maankäytön suunnittelu

Rakennuslainsäädännöllä on ohjattu alueiden käyttöä ja rakentamista jo 1800-luvun lopulta lähtien kulloistenkin yhteiskunnallisten olosuhteiden ja tarpeiden sekä institutionaalisten puitteiden ja eri toimijoille halutun roolin mukaisesti.

Alueiden käytön ja rakentamisen ohjausjärjestelmä sai nykymuotonsa rakennuslaissa (370/1958). Lakiin tehtiin jo 60-luvulta lähtien lukuisia osauudistuksia. Toistaiseksi laajin uudistus toteutettiin, kun maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL 132/1999) hyväksyttiin. Myös siihen on tehty lukuisia muutoksia ja täydennyksiä.

Nykyiseen maankäytön suunnittelujärjestelmään kuuluvat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakuntakaavat, yleiskaavat ja asemakaavat. Vuoden 1999 uudistuksessa tavoiteltiin:

- suunnittelutarpeeseen suhteutettua alueiden käytön ohjausta
- kunnallisen itsehallinnon vahvistamista valtiovetoiseksi koetun suunnittelun sijaan
- kestävä kehityksen periaatteiden konkretisointia
- hyvää suunnitteluprosessia ja vuorovaikutusta, joiden avulla syntyisi hyviä ratkaisuja eikä siirryttäisi liialliseen kuntavaltaan (1). Uudistuksen tavoitteet olivat siis monessa suhteessa relevantteja myös tällä hetkellä.

2.1.2 Alueiden käytön suunnittelua uudistetaan

Vuosien varrella MRL:n muutettuja, lisättyjä ja kumottuja pykälä on jo kaksi kolmasosaa lain 300 pykälästä. Uudistukset ovat perustuneet arviointeihin, joilla MRL:n toimivuutta on seurattu. Laajin kokonaisarviointi valmistui helmikuussa 2014 (2). Arvioinnissa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää pidettiin sinänsä lähtökohdiltaan toimivana, mutta keskeisimpänä ongelmana nostettiin esille kaupunkiseutujen suunnittelun toimimattomuus. Suunnittelujärjestelmä tunnistaa kaupunkiseudun huonosti toiminnallisena kokonaisuutena. Arvioinnissa tuotiin esille myös tarve kehittää kaavoitusta strategisempaan suuntaan. Kaavahierarkian toimivuus myös kyseenalaistettiin, kun kaavoitustarpeet nousevat yhä useammin hankelähtöisesti alhaalta ylös.

Keväällä 2018 käynnistyi maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön kokonaisuudistus, jonka valmistelu syksyllä 2018 on organisoitu vahvaan eri toimijoiden vuorovaikutukseen perustuvaksi. Myös tässä uudistuksessa, kuten lähes aina maankäyttöä uudistettaessa, yksi keskeisistä pohdittavista kysymyksistä on valtion ja kuntien eri toimijoiden roolit ja päätäntävalta prosessissa sekä ohjauksen sitovuus suhteessa suunnittelun vaatimaan joustavuuteen. Lisäksi uudistukseen vaikuttaa alueidenkäytön suunnittelun peruspyrkimys luoda yhtäältä edellytyksiä toivotulle kehitykselle ja toisaalta ehkäistä kehityksestä aiheutuvia haitallisia vaikutuksia ja säilyttää elinympäristöön

liittyviä erityisiä arvoja. Tässä uudistuksessa edellytysten luominen ja alueiden elinvoiman kehittäminen painottuvat erityisesti.

Ympäristöministeriö valmisteli uudistuksen pohjaksi keväällä 2018 keskustelupaperin, jonka tavoitteena on saada yhteiskunnalliseen keskusteluun ideoita ja näkemyksiä siitä, miten suunnittelujärjestelmää ja rakentamisen ohjausta tulisi kehittää. Siinä uudistuksen tavoitteeksi on asetettu alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän yksinkertaistaminen, rakentamisen ohjauksen kehittäminen ja lain toimeenpanon helpottaminen.

Uudistuksen taustalla ovat alueidenkäytön ja rakentamisen toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset, jotka haastavat nykyisen suunnittelu- ja ohjausjärjestelmän. Muutoksia aiheuttavat mm. kaupungistuminen, elinkeinoelämän toimintaedellytykset, liikkumisen ja liikenteen muutos, ilmasto- ja energiakysymykset, digitalisaatio, kansainvälinen kehitys, aluerakenteen erilaistuminen, elinkaari- ja vähähiilisyysnäkökohdat ja hallinnon muutokset.

Tiivistetysti keskustelupaperin keskeiset alueidenkäytön ohjauksen linjaukset ovat:

Alueidenkäytön ohjaukseen kohdistuu tulevaisuudessakin kunnallisia, maakunnallisia ja kansallisia tarpeita. Varsinaisia kaavatasoja olisi kaksi: nimettyjen kaupunkiseutujen strateginen kaava sekä kuntatason alueidenkäytön toteuttamista ohjaava kaava, joka korvaisi nykyisen kaltaisen asemakaavan ja kunnan yleiskaavan. Tässä vaiheessa ei ole linjattu, mitkä olisivat nimetyt kaupunkiseudut tai mitkä olisivat valinnan kriteerit, joilla kaupunkiseutu valikoituisi strategisen kaavan laatimiseen.

Maakuntatason linjaukset ja valtakunnalliset intressit muodostaisivat kehikon kaupunkiseutujen ja kuntien suunnittelulle. Tässä on nähtävissä analogiaa liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetussa laissa esitettyihin maantieverkon kehittämiseen linjauksiin (572/2018, 13 §). Lähtökohtana olisi, että maakunta- ja kaupunkiseututasolla tehtäviin linjauksiin ei pääsääntöisesti liittyisi välittömiä nykyisten yleispiirteisten kaavojen kaltaisia oikeusvaikutuksia. Oikeusvaikutteisuus voitaisiin kuitenkin liittää osaan suunnitelman sisällöstä, esimerkiksi infrastruktuuria koskeviin ratkaisuihin. Tässä kohden joudutaankin miettimään, missä määrin tarvitaan ohjaavuutta ja missä määrin joustavuutta.

Myös uudessa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä turvattaisiin vahvasti jokaisen mahdollisuus vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon.

Suunnitteluprosesseihin liittyvät menettelytavat voisivat olla joustavasti räätälöityjä. Suunnittelussa tulisi toteuttaa mahdollisimman laajaa, keskustelevaa osallisuutta ja vaihtoehtojen puntaroivaa arviointia vuorovaikutuksessa osallisten kanssa.

Alueidenkäytön suunnittelussa tulisi toteutua laaja, keskusteleva ja suora osallistuminen sekä suunnitteluvaihtoehtojen vertailu ja arviointi. Suunnittelun lähtökohtien ja reunaehtojen sekä tavoitteiden ja mahdollisten vaihtoehtojen läpinäkyvyys ja avoimuus olisivat edellytys tämän toteutumiselle, kuten myös eri osapuolten kyky ja halu dialogiseen avoimeen vuorovaikutukseen.

Osallistumisen ja vuorovaikutuksen vaikuttavuutta tulee parantaa esimerkiksi hyväksymällä niin sanottu paikallinen tieto, kuten osallisten kokemukset ja näkemykset osaksi suunnittelussa hyödynnettävää tietoa. Tämä tieto tulisi olla käytettävissä jo suunnittelun varhaisessa vaiheessa. Kerääntyvää tietoa tulisi kuljettaa suunnittelu-prosessin alusta loppuun ja sitä tulisi välittää suunnittelun eri tasoille sekä yli

hallinnollisten rajojen. Vuorovaikutuksen fasilitointi sekä erilaisten näkökulmien ja intressien yhteensovittaminen nousee tulevaisuudessa entistä tärkeämpään rooliin kaavoituksessa. Tämän pyrkimyksen toteuttaminen niin, että prosessiin osallistuminen on ajallisesti ja sisällöllisesti osallistujille mielekästä, haastaa suunnitteluprosessin toteutuksen.

Kuntatasolla riittäisi yksi kaavataso. Kaava voitaisiin esittää eri mittakaavoissa ja tarkkuustasoissa suunnittelutarpeen mukaan ja tarvittaessa tarkentaa tietyille osa-alueille (skaalautuvuus). Se voisi sisältää myös strategisia kehittämisperiaatteita, jotka otetaan huomioon yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa. Kuntakaava voitaisiin laatia vaiheittain tai osa-alueittain ja se korvaisi nykyisen asemakaavan ja kuntakohtaiset yleiskaavat.

Kaupunkiseuduilla tarvitaan toiminnallisen kokonaisuuden kattavaa yleispiirteistä suunnitelmaa, joka mahdollistaisi alueen kehittämiseen liittyvien valintojen tekemisen. Kaupunkiseudun kuntien sitoutuminen tällaiseen suunnitelmaan on oleellista. Kaupunkiseutujen alueidenkäytön suunnitelmallinen kehittäminen edellyttäisi toiminnallisen kokonaisuuden kattavaa yleispiirteistä suunnitelmaa, kaupunkiyleiskaavaa, joka mahdollistaisi alueen kehittämiseen liittyvien keskeisten valintojen tekemisen. Kaavan esittämistapa olisi sen strategisen luonteen mukaisesti yleispiirteinen. Kaupunkiyleiskaavan tehtävänä olisi kaupunkiseudun toiminnallisen kokonaisuuden kannalta merkittävän yhdyskuntarakenteen, alueidenkäytön, asumisen ja liikenteen tulevan kehityksen kokonaiskuvan osoittaminen. Lisäksi kaavassa voitaisiin esittää esimerkiksi luonnon- ja kulttuuriympäristön suojeluun sekä viherrakenteen kehittämiseen liittyvät kaupunkiseututasoiset linjaukset.

Kaupunkiseutujen ulkopuolella olevissa kunnissa riittäisi yksi edellä mainittu kuntakaava, jonka esitystapa ja mittakaava voisi vaihdella suunnittelutarpeen mukaan. Vähäisen rakentamistarpeen alueilla, kuten harvaan asutulla maaseudulla lupa rakentamiseen voitaisiin entistä useammin myöntää myös suoraan ilman kaavallista tarkastelua.

Alueidenkäytön suunnittelun ja liikennejärjestelmän suunnittelun tulisi toimia saumattomasti yhteen ja tuottaa toisilleen lisäarvoa. Suunnittelussa on huomioitava muun muassa suunnitelmien ja käsiteltävien liikennejärjestelmän kehittämistoimien aikajänne. Pitkän aikavälin varautuminen ja lähempänä toteutusta olevien hankkeiden mahdollistaminen ja niiden vaikutusten hallinta vaativat erityyppistä suunnittelua. Parempi yhteensovittaminen edellyttää myös suunnitteluun liittyvän päätöksenteon tarkastelua ja niiden tilanteiden näkemistä, joissa joko alueidenkäyttöön tai liikennejärjestelmäsuunnitteluun liittyvät päätökset tehdään liiksi erillään toisistaan.

Maakunnan tasolla korostuisi suunnittelun strategisuus. Suunnittelu kohdennettaisiin keskeisimpien maakunnallisten alueidenkäyttökysymysten linjaamiseen. Samalla kevennettäisiin suunnitelmien informatiivista sisältöä.

Valtakunnallisesti merkittävät asiat toimitaisivat reunaehtoina ja tavoitteina läpileikkaavasti koko suunnittelujärjestelmälle. Valtakunnallisen tason osalta on tarpeen selvittää, mitkä asiat ovat sellaisia, jotka voitaisiin kirjoittaa suoraan tulevaan lakiin.

2.1.3 Uusi laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä sekä ratalaki

Maankäytön suunnittelujärjestelmän ohella teiden ja ratojen suunnittelua ovat ohjanneet näiden suunnittelua koskeneet erityislait, jotka vuodesta 2005 lähtien ovat olleet maantielaki (503/2005) ja ratalaki (110/2007). Maantielaki uudistui, kun eduskunta heinäkuussa 2018 hyväksyi lain liikennejärjestelmästä ja maanteistä (572/2018). Laissa säilyi tien suunnittelun ja kaavoituksen suhde, joka määritettiin maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen yhteydessä, kun annettiin laki yleisistä teistä annetun lain

10 §:n muuttamiseksi (133/1999). Sen mukaan tien suunnittelun tulee perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen kaavaan, jossa tien sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty. Sama vaatimus on esitetty rautatiealueen suunnittelulle (29.6.2016/567, 10§).

Heinäkuussa 2018 hyväksytty laki ottaa huomioon toimintatavoissa tapahtuneita muutoksia. Eräs keskeinen muutos toimintavoissa on ollut jo 1990-luvulta lähtien liikennejärjestelmäsuunnittelu, jolla on yhteensovitettu maankäyttöä ja liikennettä. Lainsäädännössä sitä ei kuitenkaan ole määritetty aiemmin, vaikka kokemukset liikennejärjestelmäsuunnittelusta ja sen yhteistyöstä ovat olleet positiivisia. Uutena suunnittelutasona määritetään valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma.

Laki määrittelee myös suunnittelun sisältöä ja vuorovaikutusta. Lain mukaan liikennejärjestelmäsuunnittelu on jatkuvaa ja vuorovaikutteista vaikutusten arviointiin sekä viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistyöhön perustuvaa suunnittelua. Liikennejärjestelmäsuunnittelun tavoitteena on edistää toimivaa, turvallista ja kestävästä liikennejärjestelmää ottamalla erityisesti huomioon:

- 1) liikenteen, maankäytön, palvelurakenteen ja elinkeinotoiminnan vuorovaikutus ja toimintojen synnyttämä nykyinen ja tuleva liikennetarve;
- 2) eri ihmisryhmien liikkumistarpeet ja matkaketjujen toimivuus;
- 3) elinkeinoelämän kuljetustarpeet ja kuljetusketjujen toimivuus;
- 4) liikenteen turvallisuus;
- 5) liikenteen ympäristöhaittojen ennalta ehkäiseminen ja vähentäminen;
- 6) liikennejärjestelmän energiatehokkuus;
- 7) tiedon ja digitalisaation hyödyntämismahdollisuudet;
- 8) yksityiset ja markkinaehtoiset liikkumispalvelut sekä liikenne- ja kuljetuspalvelut;
- 9) julkisten ja julkisesti rahoitettujen liikkumispalvelujen sekä liikenne- ja kuljetuspalvelujen kehittämis- ja rahoitustarpeet; sekä
- 10) liikenneverkkojen ja niiden solmukohtien kehittämistarpeet ja rahoitus. (luku 1 a)

Jotta kyseiset tekijät tulevat asianmukaisesti huomioon otetuksi, on mietittävä, mitä tietoja ja menetelmiä käytetään ja keiden kanssa suunnittelu tehdään.

Laki myös sitoo suunnittelutasoja toisiinsa ja asettaa maantieverkon kehittämiselle päämäärän. Lain tarkoituksena on järjestää liikennejärjestelmäsuunnittelu siten, että siinä sovitetaan yhteen valtakunnalliset ja alueelliset tavoitteet ja luodaan edellytykset toimivalle liikennejärjestelmälle ja sen kehittämiselle. Lain tarkoituksena on myös ylläpitää ja kehittää liikkumis- ja kuljetustarpeiden vaatimia toimivia, turvallisia ja kestävästä kehitystä edistäviä maantieyhteyksiä osana liikennejärjestelmää sekä varmistaa maantieverkon valtakunnallinen yhtenäisyys ja palvelutaso. Lain tarkoituksena on lisäksi turvata osallistumismahdollisuudet valtion omistamien maanteiden suunnitteluun toteuttamalla ja edistämällä hyvää hallintoa ja oikeusturvaa maanteitä koskeissa asioissa. (572/2018, 1 §).

Laki myös määrittää suunnittelun tavoitteita ja suunnittelun aikaista vuorovaikutusta sekä edellyttää eri suunnittelutasojen välistä yhteistyötä. Liikenne- ja viestintäministeriön on valmisteltava valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma yhteistyössä suunnitelman kannalta keskeisten ministeriöiden, viranomaisten ja muiden toimijoiden kanssa. Laissa on lisäksi otettu huomioon hallinnossa odotettavissa olevat uudistukset (esim. maakuntahallinto) ja toimintaympäristön muutoksia (esim. digitalisaa-

tio), joilla on vaikutusta myös maankäytön suunnittelun kehittämiseen, joka on parhaiten käynnissä.

Lain mukaan maantieverkkoa on kehitettävä ja kunnossapidettävä ja siihen investoitava siten, että edistetään:

- 1) valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman tavoitteita;
- 2) valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista, alueiden kehittämistä, maankäytön suunnittelussa yhdyskuntarakenteelle ja ympäristölle asetettavien tavoitteiden toteuttamista sekä alue- ja yhdyskuntarakenteen taloudellisuutta;
- 3) liikenteen päästöjen vähentämistä; sekä
- 4) tiedon ja digitaalisuuden hyödyntämismahdollisuuksia, liikenteen automaatiota ja liikenteen palveluiden kehittämisen edellytyksiä. (13 §)

Vastaavasti rataverkkoa on kehitettävä ja kunnossapidettävä ja siihen investoitava siten, että edistetään:

- 1) valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman tavoitteita;
- 2) valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista ja alueiden kehittämistä sekä maankäytön suunnittelussa yhdyskuntarakenteelle ja ympäristölle asetettavien tavoitteiden toteuttamista ja alue- ja yhdyskuntarakenteen taloudellisuutta;
- 3) liikenteen päästöjen vähentämistä; sekä
- 4) tiedon ja digitaalisuuden hyödyntämismahdollisuuksia, liikenteen automaatiota ja liikenteen palveluiden kehittämisen edellytyksiä. (Ratalaki 13.7.2018/573, 5 §)

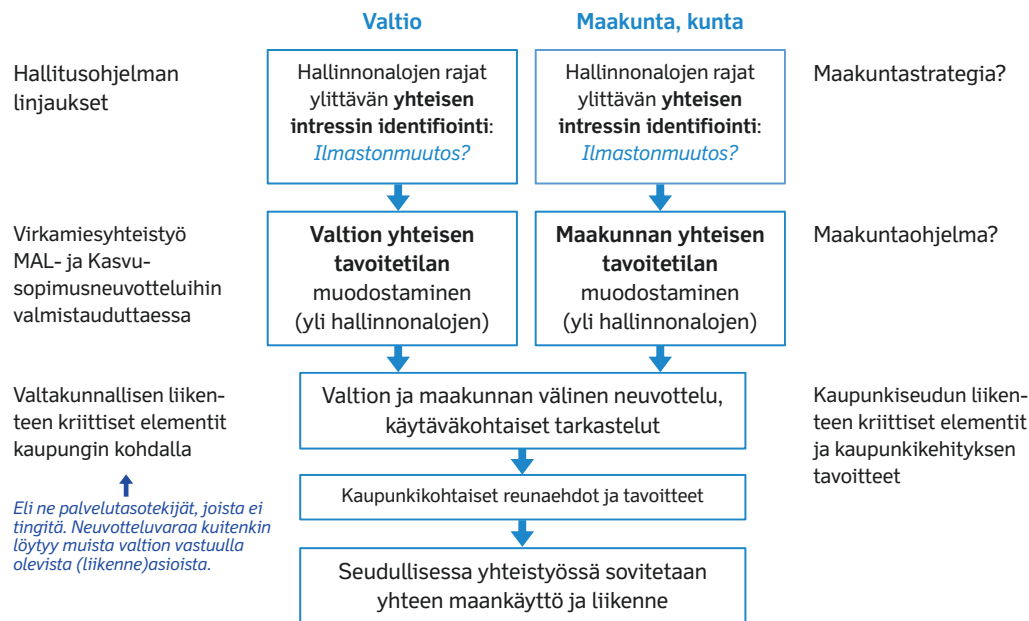
2.2 Suunnittelutasojen yhteensovittamisen haasteita

2.2.1 Aiemmat selvitykset

Valtion toimenpiteillä on suuri rooli kaupunkien kehitysedellytysten aikaansaamisessa. Toisaalta kaupunkien toimenpiteillä on suuri merkitys valtakunnallisten yhteyksien kehittymiselle erityisesti pitkällä aikavälillä. Haasteena on, **että valtion rooli kaupungeissa on nykytilanteessa epäselvä. Valtiolla ei myöskään ole yhtenäistä kantaa kaupunkien kehittämiseen vaan kukin hallinnonala toimii itsenäisesti ja koordinoimattomasti omista lähtökohdistaan.** Yhteensovitus tapahtuu kaavoitusprosessissa, jossa vetovastuu on kaupungeilla. Toisaalta lyhyen aikaväliin perustuvat rahoitusmahdollisuudet vaikuttavat merkittävästi tehtäviin ratkaisuihin ja niiden myötä myös kehityskuluihin. Kaupunkien lisäksi maakuntaliitoilla on merkittävä rooli etenkin pienemmällä kaupunkiseuduilla, mutta maakuntakaavoituksen verrattain vähäinen ohjaavuus ja rahoituksen puuttuminen eivät tue toteutusta. Valtakunnallisten intressien sijasta maakuntakaavoituksessa **painottuu kilpailu valtion rahoituksesta.** Suunnitteluyhteistyön syvyydestä riippuu, miten hyvin eri toimijoiden näkökulmat tulevat otetuksi huomioon. Epäselvyys heijastuu myös kansainvälisen ja valtakunnallisen liikenteen toimintaedellytysten turvaamiseksi tarvittavaan kaupunkien intressien ja pitkien matkojen sekä kuljetusten tarpeiden yhteensovittamiseen. Ongelmana on siis sekä pitkäjänteisyyden että yhteisen tahtotilan puute. (4)

Valtio-osapuolten keskinäisen yhteistyön lähtökohdan muodostavat hallitusohjelman linjaukset ja niistä löydettävissä oleva **valtion yhteinen intressi**. Lähivuosina yhdyskunta- ja liikennejärjestelmäsuunnittelua ohjaavan yhteisen intressin voisi ennakoida liittyvän erityisesti ilmastomuutoksen hillitsemiseen, mutta myös käynnissä olevaan maakuntauudistukseen. (4)

Kuvassa 2 on pohdittu, kuinka erityisesti valtio-osapuoli voisi muodostaa hallinnonalojen rajat ylittävän yhteisen näkemyksen, jotta yhteistyölle maakuntien ja kuntien kanssa olisi hyvä perusta.



Kuva 2. *Pohdintaa valtion ja kunnan/maakunnan yhteisen kehittämisen paikoista. Valtion yhteinen tavoitetila voisi nojata hallitusohjelmaan, valtakunnallisen liikenteen kriittiset elementit ja neuvotteluvarama on tunnistettava. (4)*

Maankäytön ja liikenteen yhteensovittamista tehdään kaikilla suurilla ja keskisuurilla kaupunkiseuduilla, mutta yhteistyön taso ja menetelmät vaihtelevat. Sitoutuminen yhteisesti päätettyihin asioihin on ongelma lähes kaikkialla. Suurin syy lienee rahoitusmahdollisuuksien eriaikaisuus. MAL-sopimuksilla on suurilla kaupunkiseuduilla pyritty hakemaan osapuolten sitoutumista suunnitelmassa sovittuihin toimenpiteisiin. **MAL-ajattelun lisäksi MALPE-ajattelusta** on pyritty löytämään ratkaisu maankäytön ja liikenteen yhteensovittamisen haasteisiin. (5) Kun MAL-kokonaisuutta on pohdittu, erilaisia näkemyksiä on esitetty siitä, minkä kokoisilla kaupunkiseuduilla MAL-sopimukset voisivat tarjota mahdollisuuden sitoutumisen parantamiseen. Sen sijaan yksimielisesti nähdään yhteisestä suunnittelusta olevan hyötyä kaikilla seuduilla.

Seudullisia yleiskaavoja tehdään vain harvoilla seuduilla. Oulun seutu on yksi niistä seuduista, joilla näin on toimittu. Seudullisessa yhteistyössä on useita haasteita, joilla on vaikutusta onnistuneen tuloksen aikaansaamiseen, kuten **useampaa kuntaa koskeva poliittinen keskustelu**, henkilöiden asemaan ja valtuuksiin liittyvät epäselvyydet ja kaavahierarkia, joka voi johtaa siihen, että kunnat ohittavat yleiskaavan ja tukeutuvat maakuntakaavaan. (5).

Yksi syy siihen, että yhteinen yleiskaava ei ole yleistynyt työvälineenä kaupunkiseudun suunnittelukysymysten ratkomisessa ovat yhteisen yleiskaavaan liittyvät valuvat, esimerkkinä valtuutettuihin henkilöihin liittyvät epäselvyydet ja vallan luovuttamisen vaikeus (Korpivaara 2015, Laitio 2015). Myös useaa kuntaa koskevan poliittisen keskustelun liittäminen pitkään ja monivaiheiseen kaavaprosessiin on todettu haasteelliseksi (Suomen kuntaliitto 2015b [WWW]). Joensuun seudun yleiskaavatyössä havaittujen haasteiden lisäksi ongelmaksi tällaisessa käytännössä saattaa muodostua kaavahierarkian määrittelemä ohjausvaikutus; mikäli kuntien tavoitteet muuttuvat, ne voivat omia yleiskaavojansa laatiessaan tukeutua maakuntakaavaan kuntien yhteisen yleiskaavan sijaan. Tämän mahdollistaa se, että voidaan tulkita, ettei samantasoinen kaava ohjaa kuntien omien yleiskaavojen laadintaa. (Laitio 2015). (5)

Seudullisiin yleiskaavoihin liittyvistä ongelmista huolimatta niillä on positiivisia vaikutuksia. Onnistuminen vaatii hyvää yhteistyötä ja yhteistä tahtotilaa kuntien välillä sekä selvää yhteisten tavoitteiden määrittelyä. Oulun lisäksi muun muassa Joensuussa on laadittu seudullinen yleiskaava. Joensuussa menettely on todettu toimivaksi ja käytäntöä halutaan jatkaa myös tulevaisuudessa. (5)

2.2.2 Esimerkkikohteiden suunnitteluhaasteet

Esimerkkikohteina tässä selvityksessä ovat ennalta valitut neljä **suunnittelukohdetta, jotka sijaitsevat Jyväskylässä sekä Lahden, Tampereen ja Turun seuduilla** (liite 2). Kolmen kohteen problematiikka liittyy valtateiksi luokiteltujen väylien kehittämisen ja maankäytön kehittämismahdollisuuksien yhteensovittamiseen. Neljäs kohde liittyy rakenteilla olevan uuden valtatieyhteyden hyödyntämiseen seudullisena yhteistyönä.

Jyväskylän esimerkkikohde koskee aivan keskustan tuntumassa olevien kahden entisen teollisuusalueen kehittämiseen osana olemassa olevaa kaupunkirakennetta. Alueen välittömässä läheisyydessä sijaitsevan valtatie 4 palvelutasotavoitteet ja niiden tulevaisuudessa edellyttämät infratoimenpiteet ovat keskeisin haaste, jota on ratkottu kaupungin vetämällä yhteisellä visiotyöllä.

Turun seudulla liikenteen ja maankäytön yhteistyön haasteet koskevat valtatie 10 ristiriitaisia tavoitteita toisaalta seudullisena pääväylänä ja toisaalta paikallisena väylänä voimakkaasti kehittyvällä Liedon alueella. Lisäksi valtatie 10:n toimivuuteen kytkeytyvät liikennetarkistukset Kaarinan alueella ovat haastaneet yhteistyötä. Avainkysymys lienee, miten paljon valtatie 10:n palvelutasotavoitteista voidaan tinkiä, kun otetaan huomioon liikenteen luonne ja ajettavien matkojen pituus.

Tampereen seudulla halutaan jäsennöidä kehätien (valtatie 3) sisäpuolisia valta- ja kantatiejaksoja ja pohtia teiden palvelutason mahdollisten muutosten vaikutuksia maankäytön mahdollisuuksiin. Teiden roolien epäselvyys hämmentää käynnissä olevia tiejaksojen suunnitteluprosesseja ja maankäytön kehittämistä. Kehätie (valtatie 3) tarjoaa yhteyden valtakunnalliselle liikenteelle.

Lahden seudun kohde liittyy uuden logistiikka-alueen sijainnin ja luonteen pohdintaan, kun valtatie 12 saa uuden linjauksen (eteläinen kehätie). Potentiaalisina alueina on tunnistettu Kujalan ja Nostavan alueet. Kujalan alue sijaitsee Lahdessa nykyisten valtateiden 4 ja 12 sekä Lahden eteläisen kehätien kupeessa ja sen pohjoispuolella kulkee rata, jolta on mahdollisuus toteuttaa pistoraide alueelle. Nostavan alue sijaitsee Hollolassa radan ja Lahden eteläisen kehätien tuntumassa. Alueiden kehittäminen on seudullinen kysymys, johon logistiikkapalvelujen käyttäjät ja tarjoajat kytkeytyvät

voimakkaasti. Valtion liikenneviranomaisten rooli ei ole yhtä keskeinen kuin muissa esimerkkikohteissa.

Jyväskylän, Turun ja Tampereen esimerkkikohteille on yhteistä se, että valtion yhteisen, yli hallinonalojen menevä tavoitetila puuttuu, eikä sitä löydy kaupunkipolitiikastaan. Pääväyläverkon jäsennöinti kaipaa päivittämistä, sillä valtatie eivät nykytilanteessa ole homogeeninen ryhmä, vaan niiden liikenteelliset merkitykset ovat varsin eriytyneitä. Lausuntokierroksella ollut asetus runkoverkoiksi toisi voimaan tullessaan selkeytystä, vaikka sen jälkeenkin on edelleen pohdittava runkoverkon jatkuvuutta kaupunkiseutujen ytimissä sekä määritettävä mahdollisesti tapauskohtaisesti palvelutason säilyttämisen keinoja kullakin seudulla. Lahden seudun kohde liittyy ensisijaisesti maakunnalliseen ja kaupunkiseudun sisäiseen yhteistyöhön.

2.3 Näkökulmia suunnittelutasojen yhteensovittamiseen

Valtakunnallinen, seudullinen ja kuntatason suunnittelu tulisi kytkeä aidosti toisiinsa niin, että viestit ja linjaukset kulkevat kuntatasolta valtakunnan tasolle ja päinvastoin. Taulukon 1 laatimisen jälkeen on astunut voimaan Laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä (13.7.2018). Siinä edellytetään, että valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma laaditaan kahdentoista vuoden aikajänteelle. Suunnitelma tulee yhdessä vireillä olevan asetuksen runkoverkoista kanssa jäntevöittämään valtion näkemystä liikennejärjestelmän pitkän aikavälin kehittämisestä.

Taulukko 1. Alueellinen liikennejärjestelmätyö kytkeytyy alueiden strategiseen kehittämiseen ja maankäytön suunnitteluun. (7)

	Valtakunnallinen kehittäminen	Yli-maakunnallinen kehittäminen	Maakunnallinen kehittäminen	Kaupunkiseudut
Alueiden strateginen kehittäminen	Hallitusohjelma, VAT, alueiden kehittämissuunnitelmat, ministeriöiden yhteistyö	Esim. Pohjois-Suomen strategia	Maakuntastrategia	Seutuyhteistyö, Metropolipolitiikka
Maankäyttö	ALLI	Rakennemallit ?	Maakuntakaava, tulevaisuus?	Rakennemalli Yleiskaavat
Sopimukset/yhteistyö	Hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelma, valtakunnalliset strategiat	Yhteistyöryhmät, esim. Pohjois-Suomen neuvottelukunta	Maakuntahallitus	MAL- sopimukset Kasvusopimukset



Tarve kehittää, strategisempi ote?



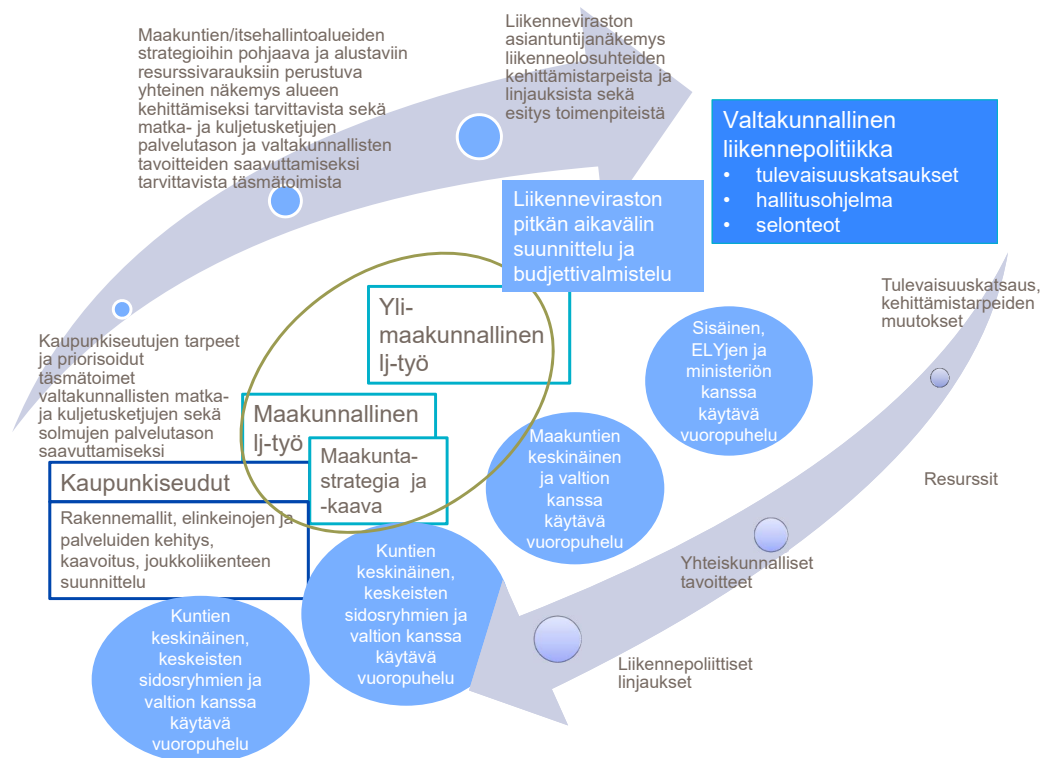
Suunnittelu-
välineet tällä
hetkellä

Maakuntakaavoitus tarvitsee pitkän aikajänteen käsityksen liikennejärjestelmästä, jotta tarvittavat tilavaraukset tulevaisuutta varten voidaan tehdä. Tämän vuoksi tarvitaan infrastruktuurihankkeiden suunnittelua. Toisaalta jatkuvassa liikennejärjestelmätyössä on entistä enemmän kyse siitä, että nykyistä liikenneinfrastruktuuria hyödynnetään tehokkaasti informaation, hoidon ja ylläpidon keinoin digitalisaatiota hyödyntäen sekä liikennepalveluja automatisaatiota kehittämällä. Tärkeää on, että mukana ovat kaikkien osapuolten toimenpiteet, ei vain valtion.

Tulisikin pohtia, millaista olisi liikennejärjestelmätyö, jossa liikennejärjestelmän toimivuuden varmistaminen huomenna, ensi vuonna ja 10 vuoden kuluttua olisi tavoitteena. Miten valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma yhdistää laissa kirjatut tavoitteet eri aluetasojen tavoitteista ja mikä on sen suhde mahdollisiin maankäytön suunnittelun myötä tuleviin muutoksiin, kuten esimerkiksi mahdollisesti lakiin kirjattaviin valtakunnallisesti merkittäviin asioihin tai valtakunnallisiin alueidenkäytön tavoitteisiin?

Millaista yhteistyötä tarvittaisiin, jos tavoiteltaisiin **sujuvan arjen edellytysten tarjoamista julkisine palveluineen**? Miten ajoittuisi liikkumiseen ja kuljettamiseen liittyvien asioiden valmistelu, keskustelu ja päätöksenteko suhteessa muihin prosesseihin? Millä taholla olisi vetovastuu? Voisiko kaupunkiseutujen strateginen yleiskaava olla väline, jolla eri aluetasojen tavoitteet ja linjaukset yhteensovitetään käytännön toimenpiteiksi ja muun muassa luodaan väyläverkon jäsentelyn ja luokittelun kehittämisperiaatteet seudulla?

Koska maankäytön suunnittelusta käydyssä keskustelussa on todettu, että tarvitaan kaupunkiseutujen toiminnallisen kokonaisuuden kattavaa suunnittelua, **seudullisen, erityisesti kaupunkiseudun suunnittelun vahvistaminen** voisi olla ratkaisuvain pyrittäessä eri suunnittelutasojen tavoitteiden ja tarkoituksen mukaisten keinojen yhteensovittamiseen. Maankäytön kehittämisen ja liikennejärjestelyjen tarkastelu ja suunnittelu kaupunkiseudun muodostaman **toiminnallisen kokonaisuuden** puitteissa tarjoaa useammanlaisia ratkaisumahdollisuuksia kuin yksittäisen kunnan sisältä löytyy. Valtakunnallisten tavoitteidenkin huomioon ottamiseen tarjoutuu enemmän mahdollisuuksia edellyttäen, että niidenkin osalta haetaan ratkaisuja ennakoluulottomammin ja laajemmalla skaalalla. Yksi ehdotus eri suunnittelutasojen, suunnittelun aikatahtaimen ja sisällön yhteensovittamiseen tehtiin alueellisen liikennejärjestelmätyön toimintamallia pohdittaessa (kuva 3).



Kuva 3. Suunnittelun aikatahtia ja sisältö kulkevat käsi kädessä. (9) Jatkossa valtakunnallista liikennepolitiikkaa suuntaa muun muassa valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma samaan tapaan kuin maankäytön suunnittelun linjaukset vaikuttavat yhteiskunnallisten tavoitteiden kautta suunnitteluun.

Ajatusleikkinä voisi pohtia tässä työssä esimerkkikohteena olevaa Jyväskylän kaupunkikehityskohdetta ja sen kanssa ristiriidassa olevia valtakunnallisen liikenteen tavoitteita. Tarkastelemalla asiaa koko Jyväskylän kaupunkiseudun laajuudelta voisi esimerkiksi ehdottaa, että kaupunkikehityskohteen vuoksi syntyvä matka-ajan pitenemä kompensoitaisiin nopeustason nostona jollain muulla saman valtatiejaksolla kaupunkiseudun sisällä. Tällaisesta palvelutason parannuksesta hyötyisivät myös seutukunnan sisäiset matkat ja kuljetukset. Neuvoteltava asia olisi se, missä määrin hyötyjä osallistuu tiejakson parantamiskustannuksiin. Myös valtakunnallisen liikenteen matka-aika- ja nopeustasotavoitteita voitaisiin ajatella hieman nykyisestä poikkeavalla tavalla. Huomio voisi olla pitempien tiejaksojen nopeus- ja palvelutasojen keskiarvoissa enemmän kuin koko jakson tasaisessa nopeustavoitteessa.

Kaupunkiseututason suunnittelussa voidaan ratkoa myös logistiikkakeskusten profilointia, mistä Lahden seudun kohde on esimerkkinä. Maakuntakaavataso on profilointiin liian strateginen.

Valtiokonsernin kaupunkipolitiikka toisi selkeyttä tilanteeseen, mutta ottamalla seudullisesti vahvempi ote päästään esimerkkikohteiden kaltaisissa kysymyksissä eteenpäin. Myös valtakunnallinen liikennejärjestelmäprosessi voi onnistuessaan tarjota elementtejä, jotka edistävät valtion tahtotilan muodostamista kaupunkiseuduilla. Tätä prosessia kehitettäessä on tarpeen hakea tasapainoa ohjauvuuden ja joustavuuden välillä.

3 Kokemuksia yhteistyöprosessista

3.1 Esimerkkejä lähdeaineistosta

Onnistunut liikenteen ja maankäytön yhteensovittaminen vaatii yhteistä tavoitteiden asettelua. Onnistuneessa prosessissa eri tahot ovat mukana suunnittelussa jo alkuvaiheessa ja suunnittelu yhteistyö alkaa yhteisillä selvityksillä. Yhteiset selvitykset antavat tietoa nykyisistä ongelmista, mahdollisista tulevaisuuden haasteista sekä käytettävissä olevasta keinovalikoimasta ja ne luovat pohjaa yhteiselle tavoitteiden asettelulle. (4)

Pääteiden ja kaupunkikehityksen yhteensovittaminen -selvityksessä on tutkittu kaupunkialueiden läpi kulkevien maanteiden yhteensovittamista kaupunkikehitykseen. Selvityksessä on todettu, että pienempien väylien lisäksi myös valtakunnallisesti merkittäviltä väyliltä puuttui pidemmän aikavälin yhteinen kehittämisen visio sekä palvelutasoa koskevat laadulliset tavoitteet, joihin eri osapuolet olisivat sitoutuneet. Monilla kaupunkiseuduilla maantieverkkoon liittyviä ongelmia ratkottiin ongelma-kohteittain ilman, että maankäytön ja liikenteen pitkänaikavälin yhteensovittamista ja kehittämistä olisi katsottu toiminnallisena kokonaisuutena. (4)

Yhteisten tavoitteiden muodostamisen tärkeys on usein tunnistettu, mutta sen toteuttaminen on käytännössä haastavaa. Usein suunnittelu etenee lakisäateisten vaiheiden (maakuntakaava, yleiskaava jne.) mukaan, jolloin keskustelu on rajattu tiettyyn lakisäateiseen teemaan eikä avointa keskustelua ja vuorovaikutusta yhteisistä tavoitteista synny helposti. (4)

Yhtenä prosessiin liittyvänä haasteena on tunnistettu valtion roolin epäselvyys kaupunkiseuduilla. Kuntien intressi on hyödyntää niiden läpi kulkevia pääväyliä omaan paikalliseen ja seudulliseen liikkumiseensa, mutta pitkämatkainen liikenne saattaa tällöin kärsiä. Kuntien intressi on myös huolehtia omasta valtakunnallisesta saavutettavuudestaan, mutta vaikutuksia muiden kaupunkiseutujen saavutettavuuteen ei juuri tarkastella. Väylien osalta tämä näkyy siten, että pitkäjänteiselle ja kokonaisuutta katsovalle väylien kehittämistyölle ei löydy valtion puolelta selkeää omistajaa, jonka vastuulla olisi edistää kokonaisuutta. (4)

Toimijoiden roolien selkeys ja vakiintuneet käytännöt ovat yhteisen kehittämisen haaste, jota seuraava esimerkki valottaa: Asemanseutuihin on viime vuosina kohdistunut laajasti kehittämispaineita ja useita konkreettisia asemanseudun kehittämishankkeita on käynnistynyt. Mukana olleet toimijat ja heidän roolinsa ovat vaihdelleet hankkeesta toiseen, joten selkeitä vakiintuneita rooleja ei ole toimijoiden välille syntynyt. Samalla hankekäytännöt ja kehittämisen prosessit ovat vaihdelleet hankkeiden välillä. Tämä on osaltaan vaikuttanut siihen, että asemanseutuhankkeiden läpivieminen on koettu haasteelliseksi ja jäsentymättömäksi prosessiksi. (8)

Lahdessa on koettu, että jatkuva yleiskaavaprosessi luo hyvän foorumin yhteistyölle ja vuorovaikutukselle. Jatkuvassa, pitkään jatkuneessa yhteistyössä myös maankäytön ja liikenteen välinen yhteistyö sujuu yleensä parhaiten (4). Esimerkiksi Oulun seudulla on tehty jo pitkään seudullista, eri tahot mukaan ottavaa strategista maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelua. Seudun yhteinen yleiskaava laadittiin jo

ennen seudun kuntien yhteenliittymistä alkuvuodesta 2013. Samanaikaisesti laadittiin myös seudullinen liikennejärjestelmäsuunnitelma.

Usein maankäytön ja liikenteen suunnittelua tehdään eri aikaan ja eri prosesseissa. Eriaikaisuus johtaa siihen, että jälkimmäisenä valmistunut suunnitelma joudutaan tekemään aiemmin valmistuneen suunnitelman määrittelemissä raameissa. Oulun seudulla maankäytön ja liikenteen suunnitelmat laadittiin samanaikaisesti, mutta eri prosesseissa, jolloin suunnitelmien yhteneväisyys on toimivan vuorovaikutuksen varassa. Oulun seudulla maankäytön yhteensovittamista on tehnyt yleiskaavan ja liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistumisen jälkeen seuturakennetiimi, jossa on edustus liikenteen johtoryhmästä. Vastaavasti liikenteen johtoryhmässä on edustus seuturakennetiimistä. (3,4 ja 5)

Usean osapuolen kehittämishankkeissa on tunnistettu edettävän liian nopeasti varsinaiseen suunnitteluun, jolloin yhteistä ymmärrystä hankkeesta tai riittävää sitoutumista siihen ei synny. Suunnittelu takeltelee ja viimeistään siinä vaiheessa, kun rahoituspäätöksiä pitäisi tehdä, saattaakin ilmetä, ettei organisaatio ole sitoutunut hankkeeseen. Asiaa on valotettu asemanseutujen osalta seuraavassa.

Valmisteluvaiheen keskeinen tavoite on saada hanke alulle eli kontaktoida kaikki keskeiset kehittämiseen kytkeytyvät tahot. Vaiheen lopuksi laaditaan vapaamuotoinen, ainoastaan seuraavaa järjestäytymisvaihetta koskeva ”*Sitoumus kehittämistarkastelusta*”. Vaiheen tarkoituksena on paitsi tunnistaa tarvittavat tahot, myös saada kartoitettua heidän lähtökohtansa kehittämislle. (8)

Valmisteluvaiheen keskusteluiden tarkoituksena on päästä yhteiseen ymmärrykseen

- Mistä hankkeesta ja asemanseudun kehittämisessä on kyse?
- Millaisia lähtökohtia ja näkemyksiä eri toimijoilla on asemanseudun kehittämislle ja hankkeen käynnistämislle?
- Onko hankkeen toteuttamislle nähtävissä realistisia perusteluja ja mahdollisuuksia?

Valtionhallinnon työskentelyn näkökulmasta on tärkeää, että valtion eri toimijat sekä organisaatioiden eri osastot informoivat toisiaan yhteydenotosta ja hankkeen potentiaalisesta käynnistymislle sekä käyvät keskenään läpi omia ja yhteisiä lähtökohtiaan asemanseudun kehittämislle. (8)

Jos hanke nähdään yhteislle kehittämistarkastelun arvoislle, voidaan siirtyä seuraavaan järjestäytymislleheeseen, muuten hanke voidaan keskeyttää toistaisellle tai lopullislle. (8)

Järjestäytymisllehe tavoitteenä on

- linjata alustavastl valtion ja muiden toimijoiden osallistumista hankkeeseen organisaatiokohtaisten priorisointitarkastelujen kautta
- sopia alustavastl osapuolten keskinäislle rooleista ja vastuista
- luonnostella alustavastl hankkeen visio ja tahtotila, jonka pohjalta hanketta kehitetään. Hankkeen tahtotila tulee kirkastaa erikseen kunkin toimijan, valtionhallinnon ja koko hankkeen yhteistyon kannalta.
- sopia hankehallinnan menettelyistl, erityislle vastuista, toimijoiden yhteishenkilöistl ja osapuolten prosesseista ja menettelytavoista.

Järjestäytymisvaiheen lopuksi laaditaan vapaamuotoinen, ainoastaan seuraavaa selvitysvaihetta koskeva ”*Sitoumus selvitysten laatimiseksi*”. (8)

Yhteisen järjestäytymisvaiheen suurimpana hyötynä on, että hankkeelle laaditaan ensimmäinen yhteinen tahtotila, johon tulevaa kehittämistä peilataan. Lisäksi tulevat kehittämisen toimenpiteet selkeytyvät ja hankkeen tavoitteiden toteutumista voidaan seurata, kun linjataan alustavasti eri toimijoiden osallistumista, rooleja ja yhteisiä hankehallinnan menettelyjä (mm. aikataulu, kustannukset, riskit). Erityisiä hanketta koskevia epävarmuuksia (esim. rahoitus) tulee tarkastella jo tässä vaiheessa. (8)

Selvitysvaiheen tavoitteena on

- kartoittaa asemanseudun kehittämiseen liittyvät osapuolten ja käyttäjien tarpeet
- linjata selvitettyjen tarpeiden pohjalta kunkin osapuolen osallistumisesta ja vastuista asemanseudun kehittämiseen
- laatia selvitettyjen tarpeiden ja osallistumislinjausten pohjalta hankkeelle strategiset tavoitteet, joihin tähdätään. Lisäksi tarkennetaan ja muokataan edellisessä vaiheessa laadittua visiota ja tahtotilaa.
- laatia hankkeelle hankehallinnan suunnitelma, jolla strategiset tavoitteet tullaan saavuttamaan ja jolla tavoitteiden toteutumista seurataan.

Selvitysvaiheen lopuksi laaditaan koko asemanseudun kehittämistä koskeva Aiesopimus. (8)

Selkeän ja kaikkien osapuolten tekemän selvitysvaiheen keskeisenä hyötynä on, että toimijoilla on selkeää näkemys lähtötilanteen toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista ja reunaehdoista, joihin asemanseudun kehittämisellä tulisi vastata. Eri osapuolten yhteinen tarpeiden läpikäynti ja strategisten tavoitteiden yhteensovitus mahdollistavat seuraavien vaiheiden jäsentyneen ja tavoitteellisen suunnittelun. (8)

Jos hanke nähdään edelleen toteuttamisen arvoisena, voidaan siirtyä hankesuunnittelu- ja konseptointivaiheeseen, muussa tapauksessa hankkeen valmistelu voidaan keskeyttää toistaiseksi tai lopullisesti. (8)

3.2 Esimerkkikohteiden yhteistyöprosessit

Jyväskylässä kaupungilla on ollut kaavoituksen näkökulmasta suurin intressi esimerkkikohteen kehittämisessä, joten kaupunki on lähtenyt edistämään suunnittelua. Kaupungin rooli on muutoinkin vahva sekä kaupunkiseudun liikennejärjestelmätöissä että tehdyssä rakennemallityössä.

Valtatien 10 kääntäminen valtatielle 9 on kokoluokassaan niin suuri hanke, että Turun seudulla etsitään nopeammin toteutettavia ja liikenteen sujuvuutta ja turvallisuutta edistäviä ratkaisuja valtatie 10 kehittämiseksi etenkin Liedon ja Kaarinan kaupungin alueella. Seudullisessa liikennejärjestelmätöissä osuus on ollut mukana MAL-sopimuksessa, minkä myötä liittymien turvallisuutta parannetaan, joukkoliikenteen toimivuutta edistetään ja Turun ja Liedon välille rakennetaan pyöräilyn seudullinen laatuvaäylä. Valtatien palvelutasosta voidaan tinkiä kyseisellä jaksolla liikenneturallisuusnäkökohdat huomioon ottaen.

Tampereen seudulla tieverkon jäsentely askarruttaa valtion liikennehallintoa ja keskustaupunkia, jotka ovat lähteneet edistämään asiaa. Teiden merkitystä ja roolia koskeva, kesällä 2018 käynnistynyt selvitystyö kytkeytyy mm. kaupunkiseudun liikennejärjestelmätyöhön, rakennesuunnitelmaan, MAL-prosesseihin ja Tampereen kanta-kaupungin yleiskaavan päivitykseen.

Lahden seudulla logistiikkakeskusten sijaintia on käsitelty maakuntakaavoitusprosessissa. Lahdessa sijaitsevan Kujalan ja Hollolan Nostavan roolituksen pohdintaan ei luontaisesti ole yhteistä foorumia, jolta voitaisiin ponnistaa. Nykyisenkaltainen maakuntaliitto seudun näkökulmasta neutraalina tahona voisi toimia yhteistyön käynnistäjänä edellyttäen, että yhdessä todetaan asia edistämisen arvoiseksi. Yhteistyöhön tulisi kyetä aktivoimaan elinkeinoelämän tahoja, mikä tuo oman haasteensa mm. siksi, että yritystoiminnan aikajänteet ovat merkittävästi lyhyempiä kuin kaavoitusprosessien.

Jyväskylässä sekä Turun ja Lahden seuduilla on ilmeistä, ettei kaikilla kohteiden osapuolilla ole samanaikaista intressiä erimerkkikohteen suunnittelua kohtaan. Näin ollen hyvistä yrityksistä huolimatta ei ole syntynyt aitoa kiinnostusta tai sitoutumista suunnittelun eteenpäin viemiseen. Kohteissa näkyy myös se, että alussa ehkä epä-määräiseksikin koetun selvittelyvaiheen vetovastuuta arastellaan, vaikka voisi myös ajatella, että vastuu selvittelystä ei automaattisesti merkitse vastuuta seuraavista vaiheista.

3.3 Yhteistyötä tukeva prosessi

Lähdeaineistoanalyysin perusteella maakunnan ja kaupunkiseudun tasolla jatkuva yhteisen tilannekuvan ylläpito ja yhteisten tulkintojen tekeminen siitä ovat keskeisessä roolissa tehtäessä seudullisia valintoja ja rakennettaessa tarvittavaa luottamusta. Jatkuva yhteistyöprosessi luo yhteistyöhön jatkuvuutta, joka lisää ymmärrystä alueen kehityssuunnista ja ongelmista, yhteistyön haasteista, tehdyistä ratkaisuista ja niiden perusteista. Jatkuvuus auttaa ymmärtämään eri organisaatioiden ajattelutapaa ja helpottaa sekä yhteydenottoa että yhteydenpitoa.

Heijastusvaikutusten suuruus vaihtelee eri hankkeissa. Siksi esimerkkikohteiden kaltaiset tilanteet edellyttävät kaupunkiseututasoista tarkastelua. Yksi kunta on alueena liian suppea ratkaisuvaihtoehtojen haarukointiin ja on myös huomattava, että tehtävien ratkaisujen vaikutukset säteilevät vähintäänkin naapurikuntiin. Toisaalta koko maakunnan laajuinen tarkastelu olisi esimerkkikohteissa epätarkoituksenmukainen, koska heijastusvaikutukset erityisesti reuna-alueille ovat vähäisiä tai jopa olemattomia.

Olennaista on tunnistaa tahot, joiden osallistuminen on kulloinkin tarpeen. Silloin kun on kyse kaupunkiseudun yhteisen tilannekuvan ylläpidon kaltaisesta strategisen tason suunnittelusta, ovat osallisina ensisijaisesti viranomaistahot sekä kuntasektorin poliittiset päättäjät. Heidän lisäksi on tarpeen olla vuorovaikutuksessa sellaisten organisaatioiden kanssa, joilla on strategisen tason linjauksiin roolinsa vuoksi näkemyksiä (esim. elinkeinoelämän järjestöt). Tämän työn esimerkkikohteiden kaltaiseen suunnitteluun kytkettäviä osallisia voi pohtia etsimällä analogioita kaavoituksesta.

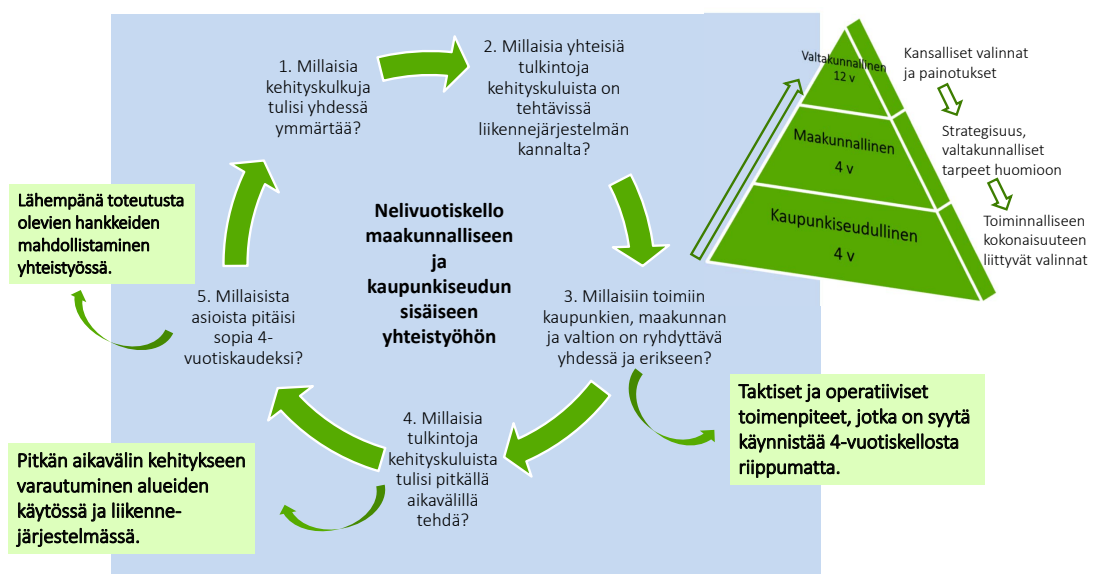
3.3.1 Kaupunkiseudun sisäinen strukturoitu yhteistyö

Kaupunkiseudun sisäistä yhteistyötä ehdotetaan vahvistettavan olemassa olevia prosesseja kehittämällä ja nivomalla niitä nykyistä tiiviimmin yhteen. Seudullinen tai maakunnallinen liikennejärjestelmätyö voisi muodostaa rungon yhteistyölle. Sitä tulisi vahvistaa integroimalla siihen maankäytön suunnittelu tasavertaisena liikenteen kanssa. Näkökulmana tulisi ensisijaisesti olla toiminnallisen kaupunkiseudun kehittäminen kuntien omien ja yhteisten toimien avulla. Vasta toissijaisena näkökulmana tulisi pitää edunvalvontaa valtion ja tulevien maakuntien suuntaan.

Yhteistyön haasteena on, että kaikilla osallistuvilla toimijoilla on omat päätöksentekoprosessinsa ja päättäjensä. Vahva kaupunkiseudun sisäinen yhteistyö tulisi kuitenkin tunnistaa voimavaraksi myös maakunnan sisäisessä yhteistyössä: maakunnan muiden tärkeiden kysymysten tarkasteluun jää enemmän mahdollisuuksia, kun kaupunkiseutu- ja koskeva liikenteen ja maankäytön yhteensovittaminen tapahtuu pitkälti omana prosessinaan, joka kuitenkin vuorovaikutteisesti integroidaan maakunnan kokonaisuuteen. Kaupunkiseudun yhteinen ääni vuoropuhelussa valtion kanssa on merkittävä edistysaskel myös valtion kannalta. Lisäksi se synnyttää painetta valtion yhteisen äänen aikaansaamiseksi.

Yhteistyöhön ehdotetaan nelivuotista vaalikausiin kytkettyä sykliä (kuva 4). Se on maakunta- ja kaupunkiseututasolla ja myös valtionhallinnon näkökulmasta luonteva, koska se liittää suunnittelun ja poliittisen päätöksenteon aikajänneet toisiinsa. Alueellinen työ tuottaa tietoa valtakunnalliseen kaksitoistavuotiseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun ja toisaalta kansalliset valinnat ja painotukset voidaan ottaa huomioon alueellisessa suunnittelussa. Kun nelivuotiset suunnittelusykliä seuraavat toisiaan ja yhteinen tilannekuva kirkastuu, pienenee kitka, jota eri päätöksentekotasojen vaalikausien eritahtisuus voi aiheuttaa.

Kaupunkiseudun sisäinen yhteistyö kannattaa teemoittaa ja vaiheistaa, jotta sen intensiteetti säilyy koko nelivuotiskauden ajan ja siitä saatavat hyödyt koetaan niin suuriksi, että osapuolten motivaatio säilyy korkealla tasolla. Nelivuotiskellon sisältöä kuvataan seuraavassa.



Kuva 4. Maakunnallisen ja kaupunkiseudun sisäisen yhteistyön nelivuotiskello ja sen kytkeytyminen valtakunnalliseen suunnitteluun.

Ensimmäisessä vaiheessa muodostetaan yhteinen käsitys siitä, mitkä ovat sellaisia kehityskulkuja, jotka voivat edellyttää muutoksia liikennejärjestelmän ja maankäytön yhteensovittamiseen noin kymmenen vuoden aikatahtaimella tai liikenteen ennakoitavuuteen ja liikennemäärien kehitykseen lyhyemmällä aikajänteellä. Hyvää pohjaa näille pohdinnoille ovat aiemman liikennejärjestelmäsuunnittelun ja MAL-kierroksen analyysit, osapuolten laatimat tilasto- ja ennusteaineistot sekä kaupunkien kaavoitusohjelmat. Olennaista on, että alueen maankäytön kehittämistä ja liikennesuunnittelusta sekä valtion eri aikajänteiden suunnittelusta vastaavat virkamiehet yhdessä keskustellen muodostavat yhteisen kuvan niistä kehityskuluista, joista tulee tehdä tarkempia tulkintoja.

Toisessa vaiheessa tehdään yhteisiä tulkintoja valituista kehityskuluista. Tulkintoja tehdään sekä noin kymmenen vuoden aikajänteellä että lähivuosille. **Kolmanneksi** tulkinnoista muodostetaan toimenpideaiheita eri aikajänteille ja sovitaan, millaisilla kokoonpanoilla niitä lähdetään edistämään. Jotkut toimenpiteet voivat olla kaupunkien keskenään edistettäviä, toiset taas edellyttävät valtion aktiivista osallistumista. Toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi yhteisen suunnitteluprosessin käynnistäminen tai liikenteenhallinnan linjausten yhdenmukaistaminen.

Neljännessä vaiheessa pohditaan yhdessä, millaiset kehityskulut näyttävät ansaitsevan erityishuomiota ja jatkotarkasteluja seuraavalla liikennejärjestelmäsuunnittelutai MAL-kierroksella. **Lopuksi** yhteinen pohdinta kohdistuu asioihin, joiden edistäminen on paikallaan kirjata aie- tai MAL-sopimukseen.

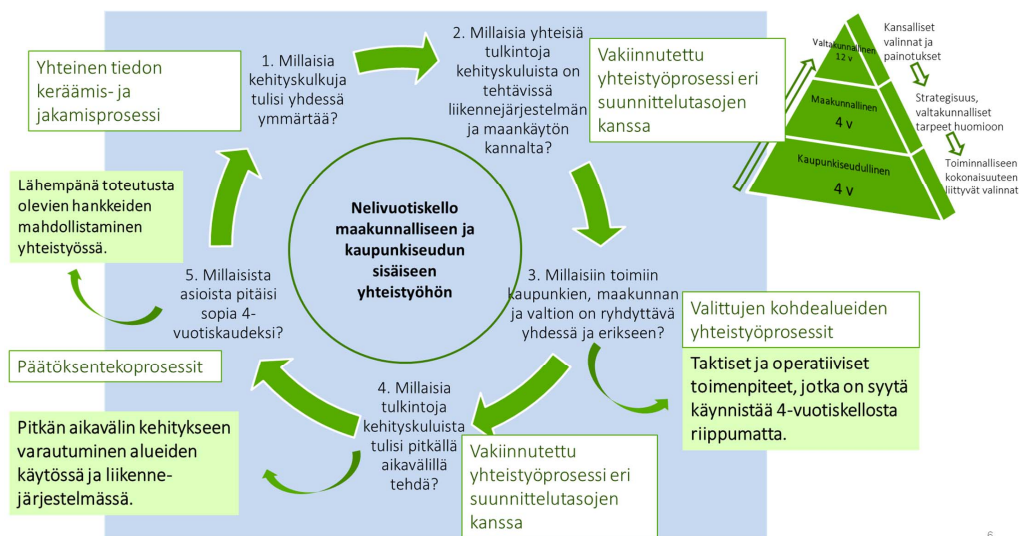
Jotta nelivuotiskellon tarkastelut tulevat tehdyiksi, on sovittava, mikä taho vastaa nelivuotiskellon käynnistämisestä. Periaatteessa käynnistäjäksi voidaan valita mikä tahansa osapuoli. Luontevasti käynnistäjän rooli sopii seutuorganisaatiolle, jos sellainen on. Käynnistäjän ei ole tarkoitus dominoida prosessia, vaan työtä tehdään yhdessä tasavertaiseen kumppanuuteen perustuen. Kaupunkiseudulla voidaan myös sopia, että käynnistämismvastuu kiertää kunnalta toiselle nelivuotiskausittain. Nelivuotiskelloa varten ehdotetaan nimettäväksi yhteinen ketterä yhteistyöelin, joka koostuisi osapuolten asiantuntijoista.

Nelivuotiskellon mukainen yhteistyö palvelee erilaisilla kombinaatioilla tehtävää yhteistyötä koko nelivuotisen syklin ajan, jos sitä siihen hyödynnetään. Kolmas vaihe voisi olla ponnahduslauta erityiskysymysten suunnittelulle, kuten esimerkiksi Lahden seudun logistiikka-alueiden jatkosuunnittelulle. Suunnitteluun osallistuisivat vain ne, joita asia koskee, mutta tieto suunnittelun tavoitteista ja käynnistymisestä olisi laajasti tiedossa ja ymmärretty.

Neljäs vaihe muodostaa lähtökohdan sellaisten maankäytön ja liikenteen yhteensovittamishaasteiden ratkomiselle, joita ennakoidaan muodostuvan, mutta jotka eivät ole vielä realisoituneet. Tällaisesta esimerkkinä on Tampereen seudun sisääntuloväylien jäsennöintityö. Viidennessä vaiheessa voitaisiin esimerkiksi Turun seudulla konkretisoida, ketkä suunnitteluun osallistuvat ja valita etenemistapa valtatie 10 suunnittelussa Turun, Liedon ja Kaarinan alueilla. Samoin Jyväskylässä voitaisiin järjestäytyä valtatie 4 ja uuden maankäytön suunnittelussa ja sopia vetovastuut.

3.3.2 Kaupunkiseudun sisäiseen yhteistyöhön liittyviä prosesseja

Kaupunkiseudun sisäinen yhteistyö tarvitsee tuekseen prosesseja toisaalta voidakseen ylipäänsä toimia ja toisaalta tuottaakseen sellaista vaikuttavuutta, jota siltä odotetaan ja joka oikeuttaa yhteistyön olemassa olon. Tällaisia prosesseja ovat yhteisen tiedon keräämis- ja jakamisprosessi, vakiinnutettu yhteistyöprosessi eri suunnittelutasojen kanssa sekä päätöksentekoprosessit (kuva 5). Lisäksi nelivuotiskellon katalysoimina käynnistyy valikoitujen kohdealueiden yhteistyöprosesseja, joista on tarpeellista tiedottaa kaikille kaupunkiseudun toimijoille, vaikka ne eivät osallistukaan niihin.



Kuva 5. Maakunnallisen ja kaupunkiseudun sisäisen yhteistyön nelivuotiskello ja siihen liittyvät prosessit.

Yhteinen tiedon keräämis- ja jakamisprosessi on välttämätön tehtäviä analyysijä varten (kuva 6). Tietopohja on tarpeen, kun muodostetaan käsitystä siitä, millaisia kehityskulkuja tulisi yhdessä ymmärtää. Yhteisen tietopohjan ylläpito on myös kustannustehokasta, kun on kyse jatkuvasta toiminnasta.



Kuva 6. *Jatkuvasti ylläpidetty tietopohja on yhteisten analyysien ja tulkintojen perusta. (9)*

Vakiinnutetussa yhteistyöprosessissa eri suunnittelutasojen liikennejärjestelmän ja maankäytön kannalta tehdyt yhteiset tulkinnat välittyvät kaupunkiseudulta maakuntatasolle ja valtakunnalliseen suunnitteluun. Samassa prosessissa tulevat kansalliset valinnat ja painotukset otetuiksi huomioon maakunnan tasolla. Kaupunkiseudulla tehdään näillä perusteilla toiminnalliseen kokonaisuuteen liittyviä alueellisia valintoja. Valintoja ja tulkintoja tehdään eri aikajäniteillä kehityskulusta riippuen.

Valittujen kohdealueiden yhteistyöprosessit määrittyvät kulloisenkin kohdealueen tilanteen perusteella. Ne edellyttävät erillistä järjestäytymistä, jota on kuvattu luvussa 4.3 Yhteisen kehittämisen prosessi.

Päätöksentekoprosesseja tarvitaan muuttamaan yhteiset havainnot ja tulkinnat toimenpiteiksi. Usein edistämiseen tarvitaan monien tahojen päätöksiä. Päätöksentekoprosessia edeltää valintojen tekeminen eli priorisointi, koska voimavarat eivät riitä kaiken hyödyllisen edistämiseen samanaikaisesti. Toisaalta yhteisesti laadittu priorisointi antaa myös näkymää tulevien vuosien kehittämisen painotuksista.

Kaupunkiseudun yhteistyön päätöksentekoprosessit ovat haasteellisia, koska päätöksiä tehdään kaikissa osallistuvissa organisaatioissa ja poliittisista päätöksentekijöistä osa vaihtuu neljän vuoden välein. **Luottamuspääoman kasvattamiseksi** on keskusteluja hyvä käydä koko nelivuotiskauden ajan. Vapaamuotoisemmat pohdintahetket ovat tärkeitä viranhaltijoiden lisäksi myös poliitikoille. Jos ei ole mahdollisuutta järjestää usean organisaation yhteisiä seminaareja tai työpajoja, muodostuu esittelevien viranhaltijoiden rooli erityisen merkittäväksi.

Kaupunkiseudun näkökulmasta katsottuna myös valtion päätöksentekoprosessit näyttäytyvät haasteellisina ja sitoutumisen aste koetaan löyhäksi. Tästä huolimatta on merkityksellistä, että valtio on omine päätöksentekoprosesseineen mukana ja tehdyt valinnat ovat yhteisiä. Koska osallistujat eri suunnittelutasoilla eivät ole välttämättä samoja henkilöitä ja suunnittelussa tarvitaan usein eri alojen asiantuntemusta, on organisaatioiden sisäinen ja välinen viestintä tärkeää yhteisen näkemyksen muodostamiseksi.

3.3.3 Sopimusten merkitys

Kaupunkiseutujen sisäisessä yhteistyössä on mukana useita toimijoita, joilla kullakin on omat päätöksentekokelimensä ja -prosessinsa. Erilaisten aie- ja yhteistyösopimusten tekeminen tuo ryhtiä kaupunkiseudun toimintaan, kun suunnitellut toimet pitää sanoittaa sopimuksen muotoon. Sopimus myös motivoi yhteistyöhön ja tavoittelemaan laadukasta maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelua, kun sen tulos johtaa konkreettisiin toimiin. Sisältö on sopimuksen teon yhteydessä perusteltava sen allekirjoittajille ja allekirjoitusvaltuutuksen antajille. Samalla kasvaa niiden tahojen joukko, jotka ovat selvillä linjatuista asioista. Sopimusten tekeminen erilaisista kuntien kesken edistettävistä asioista on näin ollen suositeltavaa.

Kaupunkiseudun ja valtion kesken tehtävät aiesopimukset toimivat yhteisen sitoutumisen instrumentteina. Näitä sopimuksia kannattaa ajatella uudella tavalla kahdesta syystä:

1. Valtakunnallinen kaksitoistavuotinen liikennejärjestelmäsuunnitelma jättevöittää valtion toimintaa liikennejärjestelmän kehittämisen tärkeissä kysymyksissä.
2. Kaupunkiseudun sisäistä, vahvaan keskinäiseen luottamukseen perustuvaa yhteistyötä kannattaa hyödyntää kärkitoimien todella tiukassa priorisoinnissa.

Aiesopimuksen edunvalvonnallisen painoarvon voi ennakoida kasvavan, kun siinä valtion kanssa sovitaan vain muutamasta asiasta.

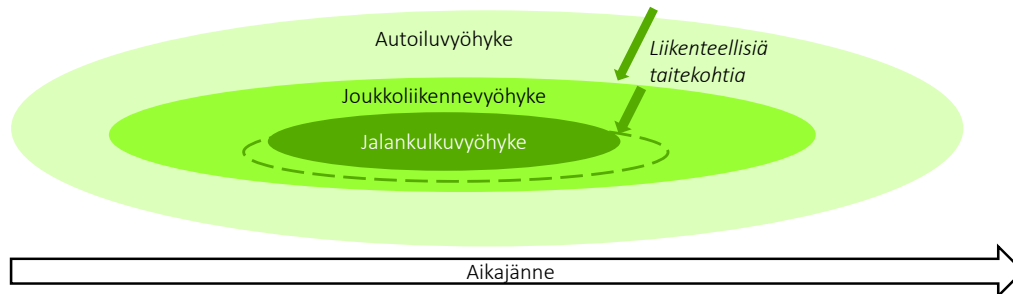
Vaikka lukuisien päätöksentekoprosessien tuloksena syntyneet aiesopimukset jäisivätkin osin toteutumatta, varmistavat päätöksentekoprosessit sen, että myös poliittiset päättäjät tulevat tietoisiksi tulkinnoista ja valinnoista, jotka koskevat omaa kuntaa laajempaa kokonaisuutta. Seuraavalla nelivuotiskaudella jatkavilla poliitikoilla on parempi pohja omiin analyyseihin ja painotuksiin.

4 Ratkaisuehdotuksia

4.1 Vyöhykeajattelu ja liikenteelliset taitekohdat esimerkkikohteissa

Viime vuosina yhdyskuntarakennetta ja siihen liittyvää liikkumista on tarkasteltu ns. vyöhykeajattelun avulla, missä tietyn tyyppinen vyöhyke määrittää ihmisten liikkumista yhteydessä maankäytön tehokkuuteen ja palveluihin. Vyöhykeajattelussa kaupunkirakenteet jaetaan yleisesti kolmeen toiminnalliseen vyöhykkeeseen: jalankulku-, joukkoliikenne- ja autoiluvyöhyke. Jalankulku- ja joukkoliikennevyöhykkeiden määrittely perustuu etäisyyteen keskustasta, asukastiheyteen ja joukkoliikenteen palvelutasoon. Alueet, jotka sijaitsevat kaukana keskustasta tai keskuksista ja jotka eivät täytä jalankulku- tai joukkoliikennevyöhykkeen kriteerejä, luokitellaan autoiluvyöhykkeiksi. (6)

Vyöhykkeet auttavat tunnistamaan liikenteellisiä taitekohtia, joissa liikenteen luonne ja koostumus muuttuvat (kuva 7). Muutos heijastuu toisaalta siihen, millaiset väylän liikenteelliset ominaisuudet korostuvat ja toisaalta siihen, millaista maankäyttöä väylän tuntumaan on mahdollista sijoittaa. Taitekohta-ajattelua sovellettiin Pääkaupunkiseudun tieverkon jäsentelytyössä. Se auttoi näkemään keskivuorokausiliikenteiden ja väylien hallinnollisten luokkien taakse, joten taitekohta-ajattelun käyttöä ja edelleen kehittämistä suositellaan.



Kuva 7. Kaupunkirakenteiden vyöhykkeiden ja sisääntuloväylien liikenteellisten taitekohtien tulisi olla sopusoinnussa keskenään. Kaupunkirakenteen kehittyessä tulee myös liikenneolosuhteiden kehittyä niin, että liikenteellisen taitekohta siirtyy.

Esimerkkikohteiden sisääntuloväylien liikennettä tulisikin analysoida ja löytää analyysien perusteella liikenteellisiä taitekohtia liittyen maankäytön nykyisiin vyöhykkeisiin. Vastaavasti nykyisten maankäytön vyöhykkeiden tunnistaminen ja vyöhykkeiden kehittämistavoitteiden tarkastelu yhdessä näköpiirissä olevien liikenteellisten taitekohtien siirtymismahdollisuuksien kanssa avaa esimerkkikohteiden suunnitteluun liittyviä näkökulmia.

Tampereella sisempi joukkoliikennevyöhyke ulottuu 8–12 km päähän keskustasta. Joukkoliikennevyöhykkeillä väestönkasvu on voimistunut viimeisen 20 vuoden aikana. Hervannan ja Lielahden välinen joukkoliikennevyöhyke on merkittävin kehityssuunta raitiotiehankkeen myötä. Raitiotie ja vuonna 2015 valmistunut Rantatunneli tukevat

keskustan kehittymistä entistä vahvemmin jalankulkukaupunkina. Raitiotien mahdollinen laajennus lähikuntiin sekä lähijunaliikenteen kehittäminen ohjaavat alueiden kehittymistä joukkoliikennevyöhykkeiksi. Tampereella on kuitenkin myös vahvasti autoiluun tukeutuvia kaupunginosia, jotka kehittyvät entistä voimakkaammiksi auto-kaupungeiksi, ellei alueiden täydennysrakentamiseen panosteta riittävästi. Tällöin on perusteltua parantaa joukkoliikenteen tarjontaa, jolloin alue siirtyy joukkoliikennevyöhykkeelle. Olemassa olevien joukkoliikennenuhoiden tukeminen uudella täydennysrakentamisella on tärkeää, jotta joukkoliikenteen palvelutaso voidaan säilyttää. (6)

Turussa väestönkasvu on keskittynyt jalankulkuvyöhykkeelle noin 1–2 km etäisyydelle keskustasta. Myös autoiluvyöhykkeillä on kohtalaisesti väestönkasvua pistemäisesti eri puolilla kaupunkia, mutta joukkoliikennevyöhykkeellä kasvu on vähäisempää. Turun seudulla on kuitenkin tavoitteena kasvattaa joukkoliikennekaupunkia. Mennyt kehitys ei ole tukenut joukkoliikennekaupungin kehittymistä, joten tulevaisuudessa vaaditaan yhä tiiviimpää kuntien välistä yhteistyötä ja sitoutumista toteuttamaan joukkoliikennenuhoiden täydennysrakentamista ja alakeskustojen kytkemistä keskustaan. (6)

Jyväskylän, Tampereen ja Turun esimerkkikohteille on yhteistä se, että valtateiden liikenteen koostumuksen analysointi auttaa ymmärtämään, mistä liikenteen ja maankäytön yhteensovittamisessa on kyse. Kun tiedetään, miten suuri osuus suunnittelualueen liikenteestä on valtakunnallista (yli 100 km) ja kuinka paljon on seudun sisäistä tai aivan paikallista liikennettä, voidaan tunnistaa erilaisia liikenteellisiä vyöhykkeitä ja hahmotella käytettävissä olevaa keinovalikoimaa laajemmin kuin vain itse valtatiehen keskittyen. Jyväskylässä liikenteen koostumuksen ja vyöhyketarkastelun lisäksi voisi olla kiinnostavaa testata seudullisen kompensaation periaatetta, missä valtatiehen nopeustasoon sallittaisiin hallittu alenema keskustan tuntumassa ja se kompensoitaisiin jollain saman valtatiehen tiejaksolla, joka sijoittuu Jyväskylän kaupunkiseudulle. Jalankulku- ja joukkoliikennevyöhyketarkastelun avulla voitaisiin arvioida, millaisin toimenpitein maankäytön kehittämisestä aiheutuvat vaikutukset valtatiehen 4 pitkämatkaiseen (yli 100 km) liikenteeseen voitaisiin minimoida kehittämällä paikallista liikennejärjestelmää. Jyväskylässä voitaisiin myös harkita tarkastelualueen laajentamista koskemaan valtatiehen suuntien lisäksi myös rautatiealueita ja tavoitella sellaista kaupunkikehittämisen ja liikenteen ratkaisua, jossa seudullinen paikallinen liikenne liikkuisi mahdollisimman paljon kestäväillä liikennemuodoilla. Toisin sanoen tavoiteltaisiin laajemman kokonaisuuden kannalta optimaalista ratkaisua rajatulla maantieteellisellä alueella mini-MAL-suunnittelun avulla.

Turun seudun esimerkkikohteessa tulee pohdittavaksi, missä on sellainen liikenteellinen taitekohta, jonka jälkeen liikenne on niin suurelta osin seudullista ja paikallista, että liikenneratkaisut tehdään niiden ehdolla ja samalla mahdollistetaan maankäytön kehittäminen liikenneturvallisuudesta tinkimättä. On myös tarpeen pohtia, miten vahvaa joukkoliikennevyöhykettä valtatiehen 10 tukeutuen on mahdollista toteuttaa ja mitä se merkitsisi maankäytön kehittämisen kannalta.

Vastaava liikenteellisten taitekohtien määrittäminen on tarpeen Tampereen sisään-tuloväylillä. Niiden osalta vyöhykkeiden kehittämisen aikajänteet ovat eri väylillä erilaiset. On arvioitava, millä tarkastelun kohteena olevilla tiesuunnilla on merkittävä rooli joukkoliikennevyöhykkeen kehittämisen kannalta ja mitä tämä rooli merkitsee muun ajoneuvoliikenteen aseman kannalta.

Lahden esimerkkikohteissa vyöhykeajattelu näyttäytyy hieman toiseen tapaan. Kujalaa voidaan tarkastella valtateiden 4 ja 12 sekä rakenteilla olevan Lahden eteläisen kehätien muodostamien logistiikkakäytävien risteyskohdassa sijaitsevana potentiaalisena logististen toimintojen keskittymänä. Nostava puolestaan kytkee rautatieliikenteen ja Lahden eteläisen kehätien muodostaman logistiikkakäytävän toisiinsa. Kujala ja Nostava voivat tulevista palveluprofiileistaan riippuen muodostaa toisiaan tukevan palvelukeskittymäparin.

4.2 Kaupunkiseudun sisäisen yhteistyön vahvistaminen

Kaupunkiseudun sisäisen yhteistyön vahvistaminen luvussa 3.3. kuvatulla tavalla näyttäisi olevan monestakin näkökulmasta arvioiden erittäin suositeltavaa: Ratkaisuvaihtoehtoja voidaan hakea laajemmalla skaalalla, kun tarkastelualue on yhtä kuntaa laajempi toiminnallinen alue. Pitkäjänteinen ja systemaattinen yhteistyö rakentaa keskinäistä luottamusta ja mahdollistaa yhteisen tilannekuvan ja tietopohjan ylläpidon. Kaupunkiseudun sisäinen yhteistyö luo myös pysyvyyttä vastapainoksi ympärillä tapahtuville hallinnon rakenteiden muutoksille. Tällaisia muutoksia ovat tällä hetkellä mm. maakuntauudistus ja valtion liikennehallinnon uudistus.

Käynnissä on myös kehityskulkuja, jotka tukevat toiminnallisen kaupunkiseudun sisäistä yhteistyötä. Tällaisia ovat valmisteilla oleva Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) kokonaisuudistus ja laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä, joka tuo suunnitteluun uuden elementin, valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelman. MRL-uudistuksen valmistelussa on nostettu esiin kaupunkiseutukaava, joka osaltaan vauhdittaisi maankäytön ja liikenteen keskeisten tarpeiden yhteensovittamista yhtä kuntaa laajemmalla alueella. Valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa taas puolestaan noussevat esiin strategiset liikennekysymykset, joiden tarkastelualueena kaupunkiseutu lienee yksittäistä kuntaa sopivampi.

Monet olemassa olevat prosessit ja verkostot toimivat hyvinä alustoina yhteistyön tiivistämiselle ja kehittämiselle. Tällaisia ovat mm. maakuntakaavatyö ja maakunnallinen liikennejärjestelmätyö sekä kaupunkiseuduilla tapahtuva yhteistyö, jossa keskuskaupungilla on usein vetovastuu. Nollapisteestä ei siis olla lähtemässä. Yhteistyön tavoitteet ja fokus tulee kuitenkin kirkastaa ja määritellä, millaisia tuloksia, linjauksia ja päätöksiä tavoitellaan nelivuotiskellon eri vaiheissa, jotta yhteistyölle saadaan selkeät tavoitteet ja sitä voidaan johtaa ja arvioida.

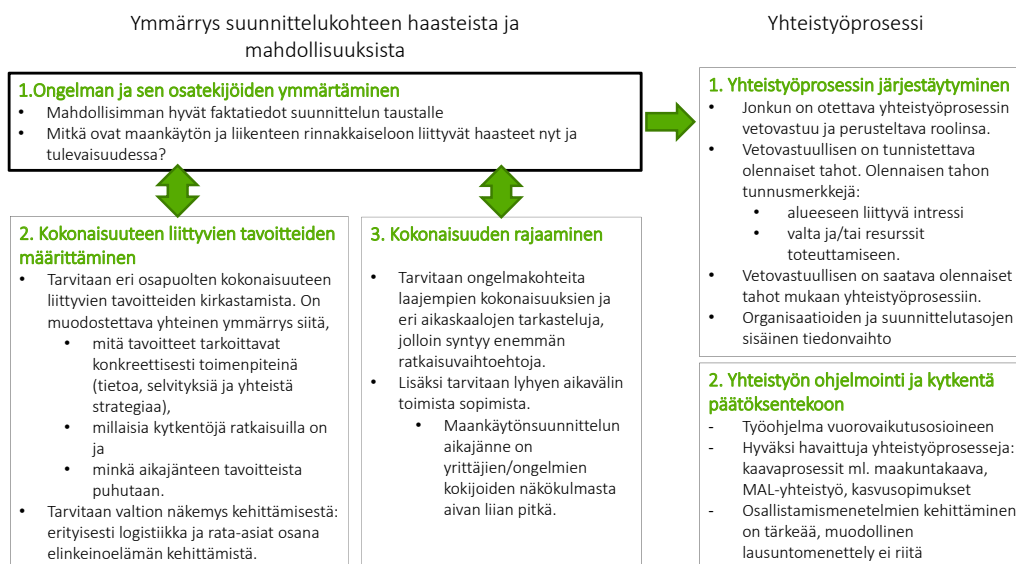
Kaupunkiseudun sisäisen yhteistyön tiivistäminen ei automaattisesti merkitse uuden organisaation perustamista, vaan voidaan toimia verkostomaisesti. Tiiviin yhteistyön menestyksellinen käynnistyminen edellyttää sitä, että osallistuvat organisaatiot tunnistavat yhteistyöstä saatavat hyödyt. Niitä voivat olla toisaalta valtakunnallisten ja seudullisten intressien yhteensovittamiskysymysten ratkaiseminen tai toisaalta niukkojen viranhaltijaresurssien tehokkaampi hyödyntäminen erikoistumisten avulla. Yhdessä sovitut seutuperiaatteet antavat myös selkänöjää kuntatason linjauksiin ja päätöksiin, jolloin eri kunnissa tehtävät päätökset johtavat kohti yhteisiä päämääriä.

Yhteistyö tarvitsee organisoitumistavasta riippumatta henkilötyöaikaa ja vetäjän. Kaupunkiseudulla tulee pohdittavaksi keskuskaupungin ja muiden kuntien asema niin, että asioiden valmistelu ja linjaukset tehdään aidosti yhdessä. Tähän tasapainoiluun liittyy mm. se, mihin organisaatioon yhteistyön vetäjä sijoittuu.

Kaupunkiseudun tiivis sisäinen yhteistyö muodostaa hyvän pohjan erilaisten kohteiden kehittämiselle yhteisessä prosessissa, jota kuvataan seuraavassa luvussa.

4.3 Yhteisen kehittämisen prosessi

Kaupunkiseudun sisäinen, nelivuotiskelloon perustuva yhteistyö on perusta, joka tarvitaan, jotta tässä työssä esimerkikohteina olevien suunnitteluhaasteiden kaltaisten tilanteiden ratkaisemisessa päästään liikkeelle. Kukin kehittämiskohde tarvitsee kuitenkin oman yhteisen kehittämisen prosessinsa (kuva 8), jotta roolit, tavoitteet, kokonaisuus, kytkennät muihin prosesseihin ja ongelma osatekijöineen tulisivat yhdessä perusteellisesti määritellyiksi ja ymmärretyiksi. Vasta sitten voidaan käynnistää varsinainen suunnittelu. Kuvassa 8 on esitetty yhteisen kehittämisen prosessin viisi osaa, jotka jakaantuvat sisällöllisiin osiin ja menettelytavallisiin osiin.



Kuva 8. Yhteisen kehittämisen prosessi.

Ongelman ja sen osatekijöiden ymmärtäminen yhdessä tarvitsee tuekseen riittävät faktatiedot. Tieto auttaa ymmärryksen luomisessa, luottamuksen rakentamisessa ja lisää joustavuutta muutosten keskellä. Jotta suunnittelutasot saadaan yhteensovitetuiksi, on tiedon välityttävä suunnittelutasojen kesken, tiedon ja linjausten on oltava ajantasaisia. Lisäksi organisaatioiden on kyettävä saamaan tärkeimmät viestit yhtenäisiksi. Kehittämisprosessit nojaavatkin pitkälle alueelliseen jatkuvaan yhteistyöhön, jossa yhteisen tiedon keräämis- ja jakamisprosessi eri suunnittelutasojen ja organisaatioiden välillä luo pohjan keskinäisen ymmärryksen lisäämiselle eri tahojen kehittämispyrkimyksistä, tulevaisuuden haasteista ja mahdollisuuksista sekä kohteen kytkennästä muihin kehittämiskohteisiin.

Ongelman ja sen osatekijöiden ymmärtäminen liittyy eri osapuolten kokonaisuuteen liittyvien tavoitteiden kirkastamiseen sekä tavoitteiden konkretisointiin toimenpiteiksi. Lisäksi ongelman ymmärrys auttaa rajaamaan kokonaisuutta niin, että syntyy enemmän vaihtoehtoja ja sitä kautta mahdollisuuksia löytää eri tahoille hyväksyttäviä ratkaisuja sekä määrittämään, keiden on tarpeen osallistua prosessiin ja missä vaiheessa.

Tulevaisuudessa on tarpeen kiinnittää huomiota erityisesti yhteisen ymmärryksen luomiseen, kun pohditaan mahdollisten runkoverkkojen jatkumista kaupunkiseuduilla, määritettäessä maanteiden palvelutasoa ja sen saavuttamiseksi käytettävissä olevia keinoja kunnioittaen samalla kaupunkikehittämistä ja viihtyisän ja turvallisen kaupunkitilan luomista.

Väylän liikenteellisen merkityksen ymmärtämiseksi tarvitaan tietoa liikenteen koostumuksesta: Millaisessa suhteessa on valtakunnallista, seudullista ja paikallista liikennettä? Millaisessa suhteessa on joukko-, tavar- ja henkilöautoliikennettä? Mitkä ovat merkittävimmät liikenneturvallisuushaasteet? Olennaista on myös kirkastaa nykytilanteen haasteet, jotka liittyvät maankäytön ja liikenteen yhteiseloon sekä vaihtoehtoisten reittien olemassaoloon.

Tämän selvityksen yhteydessä käydyissä keskusteluissa havaittiin, että tässä kuvattuun alkuvaiheeseen kiinnitetään aivan liian vähän huomiota, mikä johtaa ongelmiin prosessin myöhemmissä vaiheissa ja usein ongelman säilymiseen ja jopa pahenemiseen. Usein kiirehditään aivan liikaa, sillä yhteisen näkemyksen kypsyminen vie aikaa.

Yhteistyöprosessin järjestäytyminen on tarpeen, koska aina ei ole itsestään selvää, miten toteutus on järkevää tehdä ja minkä tahon on luontevinta ottaa vetovastuu. Työn alku on tärkeä, koska se luo puitteet toteutukselle. Työohjelma luo työhön suunnitelmallisuutta. Vetäjiksi saattaa olla useampia sopivia tahoja, jolloin on koottava perustelut kunkin tahon kannalta ja yhdessä sovittava vetäjästä. Vetäjä voi olla taho, jolla on suurin intressi löytää kohteeseen ratkaisu tai taho, jolla on kohteen suunnittelu- tai rahoitusvalta. Vetäjä voi siis myös olla yksityinen taho. Vetäjän lisäksi tarvitaan prosessia tukeva projektiorganisaatio ja yhteistyömenettelyt. Niiden luomisessa joudataan löytämään tasapaino osallistumisen kattavuuden ja tarvittavien aikaresursien kesken. Kohteen kannalta **olennaisten tahojen** tulisi kuitenkin olla mukana. Olennaisen tahon tunnusmerkkejä ovat alueeseen liittyvä intressi, valta ja resurssit toteuttamiseen. Vetovastuullisen on saatava olennaiset tahot mukaan yhteistyöprosessiin. On tarpeen huolehtia riittävän ajoissa mukaan myös ne, jotka voivat kokea haittoja eri ratkaisuvaihtoehdoista.

Kokonaisuuteen liittyvät tavoitteet auttavat edistämään yhteistä ymmärrystä ja tukevat prosessin toteutusta. Siksi tavoitteet on tarpeen kirkastaa ja luoda yhteinen ymmärrys siitä, mitä tavoitteet tarkoittavat konkreettisesti toimenpiteinä. Tarvitaan siis tietoa, selvityksiä ja yhteistä strategiaa. On myös selvitettävä, millaisia kytkentöjä ratkaisulla on ja minkä aikajänteen tavoitteista ja toimenpiteistä puhutaan. Seudullinen ja paikallinen suunnittelu tarvitsevat tuekseen valtion näkemystä tavaraliikenteen ja rautateiden kehittämisestä osana elinkeinoelämän kehittämistä.

Kokonaisuutta on tarpeen rajata. Tarvitaan ongelmakohteita laajempien kokonaisuuksien ja aikaskaalojen tarkasteluja, jolloin syntyy enemmän ratkaisuvaihtoehtoja. Lisäksi tarvitaan lyhyen aikavälin toimista sopimista. On tärkeää huomata, että maankäytön suunnittelussa on totuttu pitkiin aikajäniteisiin, mutta kun tehdään yhteistyötä yrityselämän kanssa, pitää aikajännekysymystä arvioida uudelleen, jotta yhteiseen prosessiin sitoutuminen on mielekästä.

Yhteisen kehittämisen prosessi tulisi kytkeä muihin prosesseihin, jottei se jää irralliseksi muusta seudun kehittämisestä. Kohteesta riippuen kytkentöjä voi olla eritasoihin kaavaprosesseihin, MAL-yhteistyöhön tai kasvusopimuksiin. Prosessien välinen vuorovaikutus edellyttää osallistamismenettelyjen kehittämistä sitoutumisen aikaansaamiseksi. Lausuntomenettelyt eivät yksinään ole riittävä keino.

Edellä kuvattujen viiden vaiheen jälkeen osapuolilla pitäisi olla hyvät edellytykset joko päättää suunnittelun jatkamisesta tai todeta perustellusti, ettei etenemiselle ole juuri nyt edellytyksiä. Jälkimmäisessä tapauksessa on tarpeen kirjata, mitkä edellytykset puuttuvat ja milloin niiden ennakoidaan täyttyvän.

4.4 Vuorovaikutuksen luonne ja roolien tunnistaminen

Yhteistyötä tehtäessä on tärkeää tunnistaa, milloin ollaan yhdessä pohtimassa mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja ja missä vaiheessa siirrytään neuvottelemaan kustannusjaosta ja vastuista (kuva 9). On myös paikallaan todeta tilaisuuden luonne ääneen. Eron tekeminen pohdinnan ja neuvottelun välillä on erittäin tärkeää, sillä ne johtavat erilaisiin ratkaisuvaihtoehtojen avaruuksiin.



Kuva 9. Neuvottelutilanne ja yhteinen pohdinta edellyttävät erilaisten roolien ottamista.

Yhteisen pohdinnan tavoitteena on yhdessä ymmärtää käsillä olevan ongelman eri puolia. Silloin kuunnellaan aidosti kaikkien näkökantoja ja jatkojalostetaan niitä. Tavoitteena on muodostaa kokonaisuuden kannalta toimiva ratkaisu tai ratkaisuvaihtoehtoja eri aikajäniteille. Pohdintaan osallistujat ovat mukana asiantuntijaroolissa ja hyödyntävät ammatillista osaamistaan täysimääräisesti. Sisältökysymykset ja asiakastarpeet ovat keskiössä.

Neuvottelussa tähdätään ratkaisuun, jonka hyväksyttävyys oman organisaation poliittisissa elimissä värittää koko prosessia. Osallistujat ovat mukana edunvalvojan roolissa, jolloin he etsivät ratkaisuja oman organisaationsa toimivaltaan kuuluvan keinovalikoiman avulla. Tällöin jokainen osapuoli osaa optimoi ratkaisua oman organisaationsa näkökulmasta, jolloin saattaa käydä niin, että optimaalinen kokonaisuus jää syntymättä.

Neuvotteluvaihetta tarvitaan myös silloin, kun prosessi on aloitettu yhteisellä pohdinnalla. Pohdinnan jälkeen käytävien neuvottelujen kohteena on kokonaisuuden kannalta optimoitu ratkaisu ja neuvottelun tavoitteena on saada aikaan oikeudenmukainen kustannusten ja vastuunjaon ratkaisu, joka on linjassa kunkin organisaation perustehtävän kanssa.

Esimerkkikohteiden kaltaisissa suunnitteluhaasteissa suositellaan asiantuntijaroolissa tapahtuvan pohdintapainotteisen työskentelyilmapiirin ylläpitoa mahdollisimman pitkään. Neuvottelun paikka on vasta siinä vaiheessa, kun on saatu aikaan kokonaisuus, josta voi neuvotella.

Lähteet

1. Säteri, Helena. Miksi kokonaisuudistus? Miten tähän on tultu? MRL-seminaari 12.4.2018.
2. Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta. Suomen ympäristö 1/2014.
3. Yleiskaavoituksen uusimpia tuulia – Lahdessa, Oulussa, Tampereella ja Helsingissä vuonna 2017. Ympäristöministeriö. 2018.
4. Pääteiden ja kaupunkikehityksen yhteensovittaminen – Yhteistyö ja sitoutuminen. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 26/2017.
5. Yhdenmukaista yhdyskuntasuunnittelua etsimässä – Seudullisen suunnittelun MALPE-ajattelu yhdenmukaisen yhdyskuntasuunnittelun edistäjänä? Anna Hakamäki. 2015.
6. Yhdyskuntarakenteen tulevaisuus kaupunkiseuduilla. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 4/2017. Sähköinen julkaisu: <http://hdl.handle.net/10138/176782>
7. Asemanseutujen kehittämistyön toimintamallit. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 35/2017
8. Asemanseutuhankkeiden hankehallinnan yleiskuvaus (Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 38/2017)
9. Alueellisen liikennejärjestelmätynön uusi toimintamalli (Liikenneviraston julkaisematon selvitys 28.1.2016)

Työskentelyn kuvaus

Työssä käytettävien työmenetelmien valinnassa otettiin huomioon työn tavoitteet (mm. toisilta oppiminen), menetelmien vahvuudet ja heikkoudet, pyrkimys riittävään kattavuuteen sekä käytettävissä olevat resurssit.

Työssä tavoiteltiin vuorovaikutuksen kattavuutta kussakin esimerkkikohteessa. Koska aika on kaikkien vuorovaikutusosapuolten kannalta niukkuusresurssi, päädyttiin hyödyntämään verkkotyöskentelyssä **Ideatehdas**-työkalua. Se on vuorovaikutteiseen kehittämiseen tarkoitettu verkkotyöskentelymenetelmä, jolla vuorovaikutukseen saadaan kattavuutta ja määrällistä tietoa. Ideatehdasta käytettiin tilannekuvan muodostamisvaiheessa. Sen avulla saatiin lyhyessä ajassa varsin kattava käsitys esimerkkikohteisiin liittyvistä ajatuksista ja jännitteistä. Tulokset muodostavat hyvän pohjan kunkin esimerkkikohteen jatkosuunnittelulle.

Ideatehdas on tehokas ja käyttäjäystävällinen. Vastaaja arvioi ensin muiden antamia näkemyksiä/ideoita ja kommentoi niitä ja voi sen jälkeen esittää omia näkemyksiään. Menetelmän avulla saadaan vuorovaikutukseen kattavuutta, kun keskeiset toimijat voivat konkreettisesti itse vaikuttaa tuloksiin ja näin ollen paremmin sitoutua niihin. Ideatehdas poikkeaa tavanomaisista sähköisistä kyselyistä juuri siinä, että se mahdollistaa vuorovaikutteisuuden eri toimijoiden kesken. Samalla saadaan määrällistä tietoa näkökantojen esiintyvyydestä. Tämä helpottaa tulosten käsitteilyä ja johtopäätösten tekemistä. Ideatehtaaseen voi vastata tietokoneella tai mobiilisti, mikä antaa joustavuutta vastaamisajankohdan valintaan.

Työpajatyöskentelyn tarkoituksena oli tarjota esimerkkikohteille mahdollisuuksia oppia toisiltaan ja sparrata toisiaan. Ensimmäisessä työpajassa tutustuttiin esimerkkikohteiden tilanteisiin niin, että aluksi kuultiin kunkin kohteen edustajan kuvaus kohteesta ja siihen liittyvästä problematiikasta. Sen jälkeen työskenneltiin kahdessa ryhmässä, joista toisessa olivat kohteina Lahden seudun ja Jyväskylän kohteet ja toisessa Tampereen ja Turun seudun kohteet.

Toisessa työpajassa esimerkkikohdeparit olivat Jyväskylä ja Tampereen seutu sekä Lahden ja Turun seudut. Tavoitteena oli pohtia, miten esimerkkikohteissa olisi hyvä konkreettisesti lähteä liikkeelle. Keskustelun pohjana oli ensimmäisen työpajan pohjalta muodostettu prosessiaihio. Yksi työpajan tulos on tämän prosessiaihion kehittäminen siihen muotoon, kuin se on esitetty kuvassa 8.

Konsultin sisäisen toiminnan kulmakivi oli **expert panel -työskentely** hankkeen eri vaiheissa. Se takasi, että eri asiantuntijoiden työ ja analyysit yhdistyivät yhdeksi kokonaisuudeksi ja että keskeiset kysymykset tulevat käsitellyksi tasapainoisesti. Se myös tuki casekohteiden kanssa pidettäviä työpajoja ja Ideatehdastyöskentelyä sekä varamiesjärjestelyä yllättävien poissaolojen sattuessa. Expert panel -työskentelyn kantavana ideana on yhdessä pohdiskelu eri professioiden vahvuuksia ja hyvää ennakkovalmistautumista hyödyntäen. Expert panelissa muodostetun yhteisen ymmärryksen pohjalta oli mahdollista kehittää aiemmin tuotettua aineistoa ja jatkaa seuraavaan työvaiheeseen.

Lahden seudun logistiikka-alueiden kehittäminen seudullisessa yhteistyössä

Tilannekuvaus

Lahden seudun kohde liittyy uuden logistiikka-alueen sijainnin ja luonteen pohdintaan, kun valtatie 12 saa uuden linjauksen (eteläinen kehätie). Kujalan alue sijaitsee Lahdessa nykyisten valtateiden 4 ja 12 sekä Lahden eteläisen kehätien kupeessa ja sen pohjoispuolella kulkee rata, jolta on mahdollisuus toteuttaa pistoraide alueelle. Nostavan alue sijaitsee Hollolassa radan ja Lahden eteläisen kehätien tuntumassa. Logistiikka-alueiden sijaintia ja luonnetta on tarpeen tarkastella yhtä kuntaa laajemmin maakunnallisesti ja seudullisesti, mutta kehittämisessä tarvitaan myös valtakunnallisten tavaravirtojen ja niiden logistiikkaratkaisujen tarkastelua. Siksi kehittäminen liittyy maakunnalliseen ja kaupunkiseudun sisäiseen sekä logistiikkapalvelujen käyttäjien ja tarjoajien yhteistyöhön.

Logistiikka-alueiden pohdintatarve nousi esiin erityisesti valtatie 12 (eteläinen kehätie) uuden linjauksen myötä. Alueiden kehittäminen liittyy myös kuntien muun maankäytön jatkokehittämismahdollisuuksiin. Kujala on valtateiden 4, 12 ja Lahden eteläisen kehätien muodostamien logistiikkakäytävien risteyskohdassa sijaitseva potentiaalinen logististen toimintojen keskittymä. Nostava puolestaan kytkee rautatieliikenteen ja Lahden eteläisen kehätien muodostaman logistiikkakäytävän toisiinsa. Kujala ja Nostava voivat tulevista palveluprofiileistaan riippuen muodostaa toisiaan tukevan palvelukeskittymäparin.

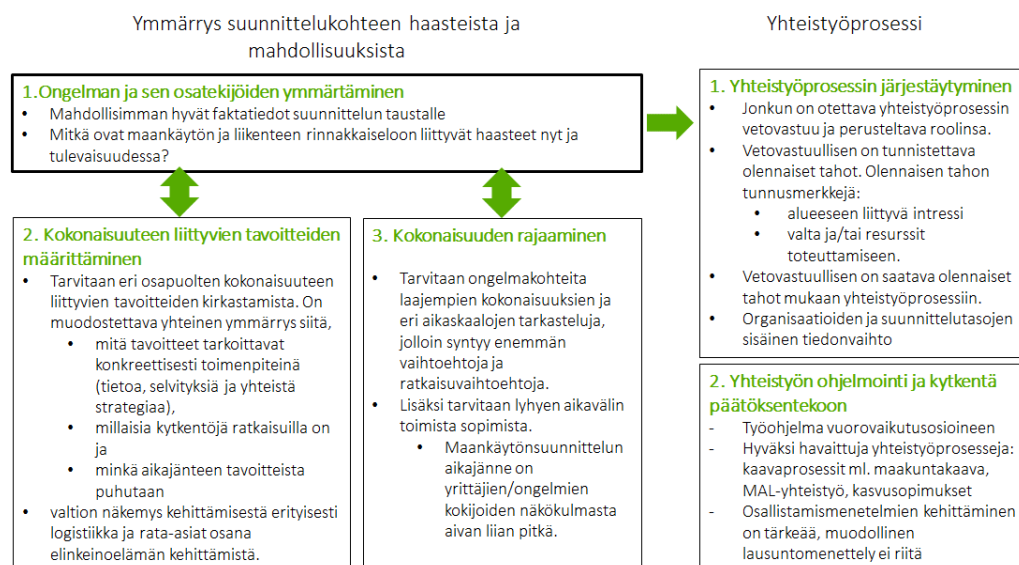


Lahden seudulla logistiikkakeskusten sijaintia on käsitelty maakuntakaavoitusprosessissa. Kujalan ja Nostavan roolituksen pohdintaan ei luontaisesti ole yhteistä foorumia. Nykyisenkaltainen maakuntaliitto seudun näkökulmasta neutraalina tahona voisi toimia yhteistyön käynnistäjänä edellyttäen, että yhdessä todetaan asia edistämisen arvoiseksi. Yhteistyöhön tulisi kyetä aktivoimaan elinkeinoelämän tahoja, mikä tuo oman haasteensa mm. siksi, että yritystoiminnan aikajänteet ovat merkittävästi lyhyempiä kuin kaavoitusprosessien.

Ehdotus etenemispoluksi

Aluksi tulisi muodostaa **ymmärrys suunnittelukohteen haasteista ja mahdollisuuksista** (alla olevan kaaviokuvan vasen osa). Koska kyse on yritystoimintaa palvelevasta logistiikkatoiminnasta, on tärkeää selvittää, millaista tarvetta ja potentiaalista kysyntää logistiikkapalveluihin kohdistuu eri aikajän-teillä. Jos kysyntää näyttää olevan, kohdistetaan tarkastelu Nostavan ja Kujalan alueisiin liittyviin haasteisiin ja tavoitteisiin. Ensimmäiset askeleet voisivat olla seuraavat:

1. Lahden ja Hollolan virkamiehet käynnistävät keskustelun **Päijät-Hämeen liitossa**. Tarkoituksena on informoida ja muodostaa yhteinen käsitys Kujalan ja Nostavan alueiden mahdollisesta merkityksestä maakunnan ja Lahden seudun kehittämisen kannalta eri kehittämisvaihtoehdoissa. Tärkeää on **sopia vetovastuusta**: edetäänkö maakuntavetoisesti vai ottavatko Lahti ja Hollola yhdessä vetovastuun sekä, mitä vetovastuu tarkoittaa käytännössä.
2. Lahti ja Hollola ottavat Kujalan ja Nostavan alueiden profiloinnin puheeksi **elinkeinoelämän** kanssa. Tarkoituksena on tunnustella **kysyntäpotentiaalia ja kiinnostusta** yritysten oman toiminnan kannalta. Ottamalla asia puheeksi, edistetään myös kohteiden tunnettuutta. Tunnustelujen tulokset auttavat ymmärtämään ongelmaa yritysnäkökulmasta ja antavat pohjaa yhdessä tehtävälle selvittelylle.
3. Vetovastuun ottanut taho (kohta 1) käynnistää **faktatiedon kokoamisen ja systemaattisen vuoropuhelun osapuolten ja heidän tavoitteidensa selvittämiseksi**. Lisäksi tässä vaiheessa selvitetään Kujalan ja Nostavan alueiden kytkeytyminen Etelä-Suomen ja koko valtakunnan logistisiin järjestelmiin ja niiden kehittämiseen. Selvitystyö tarvitsee resursseja ja aikataulun. Selvityksen tulosten **pohjalta päätetään, miten ja millä aikataululla työtä jatketaan**. Tämä tarkoittaa suunnittelutavoitteista, ratkaisuvaihtoehdoista, kokonaisuuden rajauksesta ja yhteistyöprosessista sopimista. Mahdollista on myös, että otetaan aikalisä, jos riittävää nostetta ei selvitysten perusteella ole. Tässä yhteydessä voidaan sopia ajankohdasta, jolloin asiaan palataan uudelleen tilanteen tarkistamiseksi.



Yhteisen kehittämisen prosessi.

Näkemyksiä Kujalan ja Nostavan kehittämisestä

Nostavan ja Kujalan alueista käytiin Ideatehdas-verkkokeskustelua, johon kutsuttiin elinkeinoelämän, kuntien ja valtion edustajia. Seuraavaan on koottu esiin tulleita ajatuksia, jotka on ryhmitelty neljän otsikon alle: tarve, mahdollisuudet, haasteet ja yhteistyö.

Tarve

Kiinnostus yhdistettyihin kuljetuksiin on jälleen lisääntynyt, tulevaisuudessa näille voi olla jälleen kysyntää.

Logistiikka-alueissa on muitakin tärkeitä ominaisuuksia, kuten saavutettavuus. Mutta totta kai yhdistettyjä kuljetuksia tulisi hyödyntää, mikäli yritysten toiminta sen mahdollistaa.

Tulee tarkasti selvittää elinkeinoelämältä uuden pistoraitteen tarvetta Kujalassa ja kysyntää erityisesti, jos Nostavan alue lähtee kehittymään ja Kouvolassa on vetovoimainen alue kohtuullisen lähellä.

Jos yhdistettyjä kuljetuksia tarvitaan. Purkaukset ja lastaukset ovat aina kalliita ja hidastavat toteutusta.

Kotimaanliikenteessä yhdistetyt kuljetukset eivät ole pystyneet vastaamaan nykyajan palveluvaateisiin. Ehkä idän liikenteeseen voisi saada hyötyä.

Rautatiekuljetukset ovat menneen ajan ratkaisuja. Panokset olisi pistettävä rekkakuljetuksiin, jotka ovat riittävän joustavia ja olosuhteiden muuttuessa helposti muutettavissa.

Tulisi selvittää onko perusteltua investoida uuteen pistoraiteeseen Kujalassa. Uusi pistoraide luo mahdollisuuksia, mutta samalla sitoo resursseja (rahaa, maata). Olisi joka tapauksessa arvioitava Kujalan alueen oikea tulevaisuuden profiili, koska sijainti on niin hyvä.

Raideliikenne on liian jäykkä logistinen järjestelmä. Sillä luodaan vain pysyviä ratkaisuja, jotka eivät kehity muutosten mukana.

Kujalan tai muidenkin alueiden osalta olisi hyvä nähdä erilaisia kehittämisvaiheita. Voisihan Kujalassa varautua siihen, että pistoraide olisi mahdollista myöhemmin toteuttaa, jos sille kysyntää riittää.

Mahdollisuudet

Merkittävää on tiedostaa, että rautatie on Lahden seudun tavarakuljetusten valtasuoni länsi-itäsuunnan liikenteessä, kun taas maantie on Lahden seudun tavarakuljetuksissa merkittävin eteläpohjoissuunnan liikenteessä.

Alueiden selkeä profiloituminen auttaa maankäytön suunnittelua, yritysten sijoittumista ja välttämään turhilta investoinneilta väärin paikkoihin.

Nostavan kehittyminen esim. raideliikenteen osalta voi vapauttaa alueita Lahdesta muuhun käyttöön.

Nostavan alue on käytännössä Lahden seudulla paras paikka yhdistettyjen kuljetusten logistiikka-alueelle (rautatiekuljetuksista pyörille ja päinvastoin).

Logistisesti erinomaisia paikkoja on rajallinen määrä - niiden osalta kannattaa harjoittaa työnjakoa - se on yritysten sijoittumisen näkökulmasta myös vetovoimaisinta.

Logististen toimintojen keskittäminen mahdollistaa paremmin mm. liikenneyhteyksien kehittämisen, eri toimijat hyötyvät toistensa läheisyydestä.

Haasteet

On haasteellista ajatella, että Nostavan alueen investoinnit toteutuisivat yksin Hollolan kunnan voimin. Tarvitaan kaupunkiseudun ja valtion yhteisiä toimenpiteitä.

Kuntien yhteistyö on aina ongelmallista. Tällaisista yhteistyökuvioista on huonoja kokemuksia.

Löytyisikö yksityistä toimijaa?

Alueille sijoittuvat yritykset eivät välttämättä kaikki ole edes tiedossa alueiden kehittämisvaiheessa. Kaavojen tulisi olla sellaisia, että ne mahdollistavat erilaisia ratkaisuja (esim. tonttien koko) ja muunneltavuutta eri toimijoita silmällä pitäen.

Kotimaan kappaleavaraliikenne ei nyt kulje juurikaan kiskojen päällä ja Kujalaan ei mahdu niin suurta varastotoimijaa jolla voisi olla raiteille käyttöä.

Yhteistyö

On kysymys seudullisesta ja valtakunnallisesta ratkaisusta, mikä edellyttää laajaa yhteistä näkemystä sekä asiasisällöstä että toteuttamisesta.

Nostavan, Kujalan ja Pennalan alueiden kehittämisen tavoitteita ja toimenpiteitä tulisi arvioida kuin kuntarajoja ei olisi lainkaan - mikä olisi optimaalinen työnjako ja etenemispolku. Yrityselämän vaikutukset eivät rajoitu kuntarajoihin

Työtä on jo aloitettu virkamies- ja asiantuntijatasolla.

Logistiikka-aluetta suunnitellessa tulisi alueen eri toimijoita kuulla, esim. järjestämällä yleinen kutsutilaisuus, jossa kuultaisiin toimijoiden mielipiteitä, sekä toteuttamalla kysely, jossa toimijat saisivat kertoa aktiivisuudestaan sijoittua alueelle.

Aluetta tulee suunnitella sen käyttäjille. Kuitenkin samalla lentokorkeus tulee pitää riittävän korkealla, jotta voidaan nähdä myös laajemmat vaikutukset ja voidaan hallita kokonaisuutta.

Kuultaisiin todellisia tarpeita ja voitaisiin suunnitella paremmin näiden pohjalta

Saataisiin varmuutta alueen tarpeellisuudesta ja asioista, jotka ovat mahdollisille alueelle sijoittuville yrityksille tärkeitä.

Toimijoiden odotusten ja tarpeiden tunnistaminen on ratkaisevan tärkeää alueiden oikeanlaisen suunnittelun ja toteutuksen kannalta. Osallistuminen ja vuorovaikutus suunnittelussa lisää myös sitoutumista.

Päätös alueen kehittämisestä yhteistyössä avaisi mahdollisuuden myös kehittää muita alueita eri tarkoituksiin ja eri näkökulmasta. Nyt on hieman "pattitilanne".

Kehittämisosuutta pitää luotsata elinkeinoelämän ei virkamiesten tai poliitikkojen.

Valmistelu tapahtuu yrityslähtöisesti. Erityisen tärkeää on huomioda kaikenkokoiset yritykset, ei vain suuret toimijat.

Yritykset ovat avainasemassa ja niiltä löytyy ammattitaitoa. Ilman kysyntää - yritysten sitoutumista, on vaikea edetä (poliittisesti).

Elinkeinoelämän edustajat osaavat tuoda esiin ne tosiasiat, jotka vaikuttavat heidän sijoituspäätökseensä ja näin niihin pystyttäisiin paremmin vastaamaan. Esim. jo vääränlainen tonttikoko voi aiheuttaa sen, että alue ei lähdekään toteutumaan.

Oikein tunnistetuilla yrityksillä on näkemys logistikkatoiminnan tulevaisuuden kehitystrendeistä - jos ei ole, niin eivät tule menestymään tulevaisuudessa.

Näitä on nimenomaan kehitettävä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyönä, jotta tiedetään mitä tarvitaan ja voidaan vastata kysyntään.

Jyväskylän keskustan kehittäminen sopu- soinnussa valtakunnallisten liikkumis- ja kuljetustarpeiden kanssa

Tilannekuvaus

Jyväskylän esimerkkikohde liittyy aivan keskustan tuntumassa olevien kahden entisen teollisuusalueen (Kangas – Seppälä) kehittämiseen osana olemassa olevaa kaupunkirakennetta.

Jyväskylä on valtakunnallisesti merkittävä valtateiden solmukohta. Valtatiet 4 ja 9 kulkevat aivan Jyväskylän keskustassa. Valtatiehen 4 liittyvät palvelutasotavoitteet ja niiden tulevaisuudessa edellyttämät infratoimenpiteet ovat keskeisin haaste, jota on ratkottu kaupungin vetämällä yhteisellä visiotyöllä, minkä jälkeen valtatiehen 4 kohdistuvien toimenpiteiden suunnittelu on edennyt. Tässä case-tarkastelussa ei ole käsitelty valtatiehen 9 tilannetta.

Jyväskylässä kaupungilla on ollut kaavoituksen näkökulmasta suurin intressi esimerkkikohteen kehittämisessä, joten se on lähtenyt edistämään suunnittelua. Kaupungin rooli on muutoinkin vahva sekä kaupunkiseudun liikennejärjestelmätyössä että tehdyssä rakennemallityössä.

Jyväskylässä on liikenteen ja maankäytön yhteensovittamiseen liittyviä kysymyksiä selvitetty useissa suunnitteluprosesseissa. Niiden tuloksena on päästy eteenpäin, mutta laajempi yhteinen ymmärrys haasteista ja mahdollisuuksista on jäänyt muodostumatta ja sitä kautta on korostunut kunkin organisaation ratkaisujen etsintä omaan toimivaltaan kuuluvien keinojen avulla. Myös suunnittelualueen rajausta on omalta osaltaan vaikuttanut mahdollisten ratkaisuvaihtoehtojen muodostamiseen.

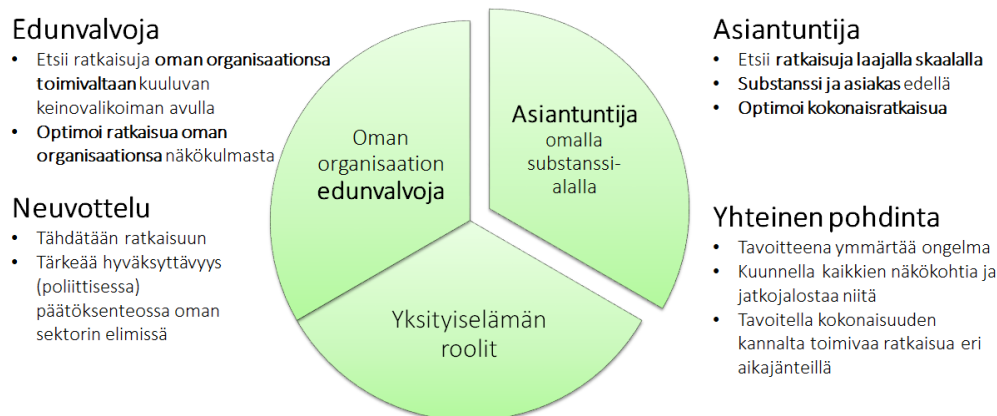


Ehdotus etenemispoluksi

Ensimmäiset uudet askeleet yhteisen ymmärryksen aikaansaamiseksi kaupunki-kehityksen ja valtakunnallisen liikenteen yhteensovittamiseksi voisivat olla seuraavanlaisia:

1. **Jyväskylän kaupunki** ottaa yhteyttä Liikennevirastoon ja ELY-keskukseen ja ilmaisee halunsa **pohtia MAL-henkisesti** eli maankäytön, asumisen ja liikenteen tarpeisiin perustuen Jyväskylän ja koko kaupunkiseudun kehittämismahdollisuuksia eri aikajänteillä. Yhteydenotto voi luontevasti liittyä valtakunnallisten solmujen ja solmupisteiden määrittelytyöhön, joka on käynnissä loppuvuoden 2018.

Tärkeää on, että muodostuu yhteinen halu etsiä ratkaisuja laajalla skaalalla. Lähtökohtana käynnistämislle on yhteinen ymmärrys käsillä olevan ongelman eri puolista. Tällöin yritetään ottaa huomioon eri näkökohtia ja etsiä kokonaisuuden kannalta mahdollisia ratkaisuja. Kyse on ymmärryksen lisäämisestä kokonaisuuteen vaikuttavista tekijöistä ei neuvottelusta. Neuvottelun aika tulee vasta paljon myöhemmin.

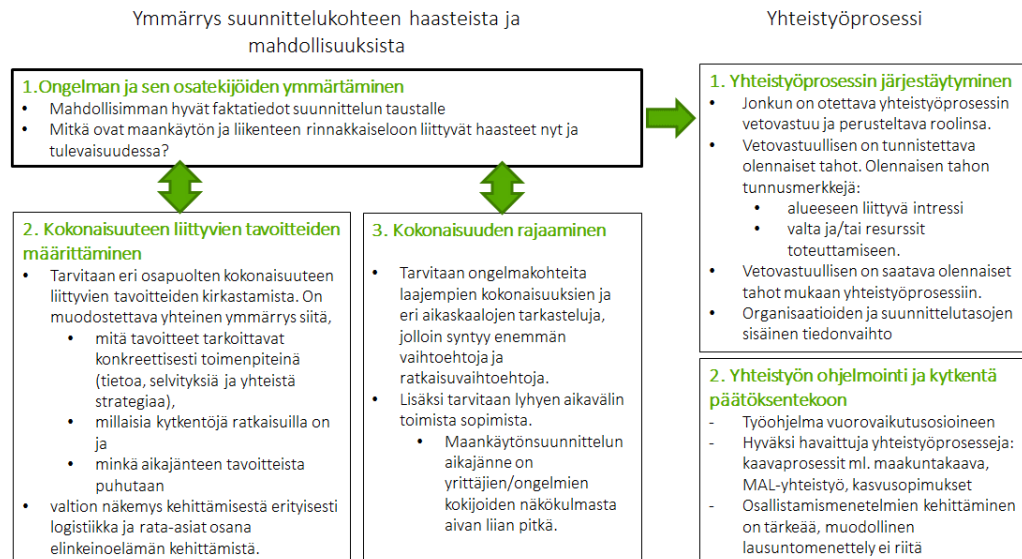


Neuvottelutilanne ja yhteinen pohdinta edellyttävät erilaisten roolien ottamista.

2. Jos osapuolet pitävät yhteistä pohdintaa ajankohtaisena, on paikallaan käynnistää **yhteinen prosessi** yhteisen ymmärryksen muodostamiseksi suunnittelukohteen haasteista ja mahdollisuuksista (jäljempänä olevan kaavion vasen osa). Prosessiin on hyvä saada mukaan valtion puolelta eri liikennemuotojen asiantuntemusta. Lisäksi on paikallaan arvioida, toisiko Senaatti-kiinteistöjen osallistuminen lisää ulottuvuuksia tarkasteluun. Tarkoitus on pohjustaa tilannetta, jossa tarjolla olisi mahdollisimman laaja ratkaisuavaruus, jonka puitteissa voidaan myöhemmin hahmottaa eri aikajänteille toteutuspolkuja. Prosessiin osallistujat ovat mukana asiantuntijaroolissa ja hyödyntävät ammatillista osaamistaan täysimääräisesti. Yhteisellä tietoaineistolla on tärkeä merkitys ymmärryksen syntymisessä.

Yhteisen prosessin tuloksena syntyy yhteinen käsitys siitä, millainen on tarkasteltavan kohteen sopiva raja, millaisten aikajänteiden asioita tarkastellaan ja minä osapuolten on hyvä olla mukana. Mahdollista myös on, että yhdessä todetaan, ettei suunnittelu kannata jatkaa ennen kuin jotkin tunnistetut edellytykset toteutuvat.

Prosessi tulee resursoida ja aikatauluttaa. Prosessin fasilitoiminen ja faktanalyysien tuottaminen pohdintojen tueksi ovat tärkeässä roolissa, jotta prosessi etenee kohti syvenevää yhteistä ymmärrystä ja keskinäistä luottamusta.



Yhteisen kehittämisen prosessi.

Näkemyksiä liikenteen ja maankäytön yhteensovittamisesta

Jyväskylän esimerkkikohteesta käytiin Ideatehdas-verkkokeskustelua, johon keskustelijat kutsuttiin. Seuraavaan on koottu esiin tulleita ajatuksia, jotka on ryhmitelty kolmen otsikon alle: tarve, haasteet ja kokemukset skenaariotyöstä.

Tarve

On tärkeää, että ratkaisumahdollisuuksia haetaan laveasti. Toisaalta asioiden eteenpäinviennin kannalta olisi tärkeää löytää realistiset ja toteutuskelpoiset etenemispolut. Tässä suhteessa riskitarkastelut ovat tärkeitä.

Ilman yhteistä ymmärrystä ja näkemystä kaupunkia ei voi kehittää tai se on erittäin vaikeaa. Yhteistyötä ei synny pitämällä tiukasti kiinni omista tavoitteista. Emme elä pelkästään tätä päivää varten vaan pitäisi osata katsoa myös tulevaisuuteen ja millainen se voisi olla.

Keskustelua tarvitaan yhteisen ymmärryksen luomiseksi. Keskustelu luo kumppanuutta ja yhteistä ymmärrystä. Sitä tarvitaan riippumatta siitä, kuinka syvä harmonia asioille lopulta syntyy.

Haasteet

Jyväskylässä risteää kaksi valtakunnallisesti keskeistä päätieta (vt4 ja 9). Näiden yhteyksien kehittämisellä on valtakunnallista merkitystä. Haasteena on, että ne kulkevat keskeisesti kaupunkirakenteessa.

Väylien osalta varmaan näin, mutta samalla pitää ratkaista palvelutasoon liittyvät kysymykset. pitääkö kaikilla tiejaksoilla olla sama palvelutaso vai voiko se vaihdella ympäristön mukaan lyhyillä jaksoilla?

Yhteisesti hyväksytyt ja kootut faktat mahdollistavat yhteisymmärryksen saavuttamisen.

Tietoa tarvitaan – tottakai - päätösten tekemiseksi. Selvitykset vain pitäisi avoimesti eikä heti hirttäytyä joihinkin "pakollisten" ominaisuuksien turvaamiseen (nopeus etc.).

Kaavoitus on lähtökohtaisesti näkökantojen yhteensovittamista ja siksi prosessi luonnollisesti tarjoaa parhaat mahdolliset puitteet ratkoa visaisia suunnittelukysymyksiä. Voi kuitenkin olla, että eri instanssit kaavoituksen ulkopuolella kokevat kaavasuunnittelun sovitteluuden haasteena omille päämäärilleen ja intresseilleen.

Tulevaisuuden pohtiminen on tärkeää. Samalla täytyy myös muistaa ennakointiin liittyvät rajoitteet. Kautta historian, tulevaisuuteen näkemisessä on epäonnistuttu. Mitä pidemmälle katsotaan, sitä enemmän menee todennäköisesti pieleen. Samalla kun olen ihaillut viimeaikaista liikennehallinnon vahvaa tulevaisuusorientaatiota, olen ollut siitä huolissani. Tulevaisuustyössä tulisi katsoa lähemmäs kuin nyt katsotaan.

Kokemukset skenaariotyöstä

Kokemukset yleiskaavavaiheessa toteutetusta skenaariotyöstä tarkasteltaessa vt 4 ja vt 9 kehittämistä olivat hyviä. Ne loivat pohjaa osallistumiselle ja havainnollistivat toimenpiteiden aiheuttamia muutoksia. Tämän tapaisia tarkasteluja kannattaisi hyödyntää jatkossa.

Periaatteessa lähestymistapa oli hyvä, mutta Rantaväylän ja ratapihan kysymykset jäivät ratkaisematta. Ennen työn käynnistämistä olisi eri osapuolten tavoitteet ja reunaehdot pitänyt kartoittaa seikkaperäisemmin.

Ihan ok tarkastelut olivat, mutta skenaarioiden syvälinen pohdinta vaikutuksista jäi ehkä keveäksi ja ennakoasenteet vaikuttivat varmasti siihen, ettei päästy oikein edes miettimään yhteistä näkemystä.

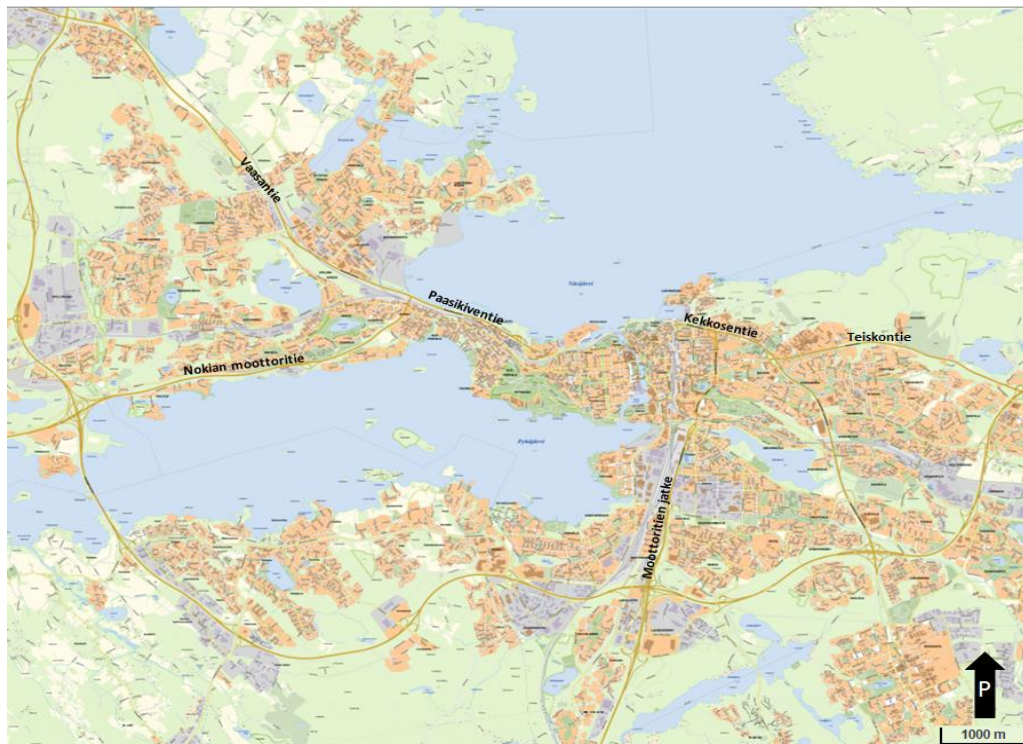
Kokemukset skenaariotyöstä olivat ymmärtääkseni vaihtelevia. Itse pidin kokemaani hyvänä, muun muassa juuri tuon mainitun osallistumisen ja muutos-/vaikutustarkastelun vuoksi.

Tampereen seudun kehätien sisäisten valta- ja kantateiden jäsennöinti

Tilannekuvaus

Tampereen seudulla halutaan jäsennöidä kehätien (valtatie 3) sisäpuolisia valta- ja kantatiejaksoja ja pohtia teiden palvelutason mahdollisten muutosten vaikutuksia maankäytön mahdollisuuksiin. Teiden roolien epäselvyys hämmentää käynnissä olevia tiejaksojen suunnitteluprosesseja ja maankäytön kehittämistä. Kehätie (valtatie 3) tarjoaa yhteyden valtakunnalliselle liikenteelle.

Tampereen seudulla tieverkon jäsentely askarruttaa valtion liikennehallintoa ja keskustaupunkia, jotka ovat lähteneet edistämään asiaa. Teiden merkitystä ja roolia koskeva, kesällä 2018 käynnistynyt selvitystyö kytkeytyy mm. kaupunkiseudun liikennejärjestelmätyöhön, rakennesuunnitelmaan, MAL-prosesseihin ja Tampereen kanta-kaupungin yleiskaavan päivitykseen.



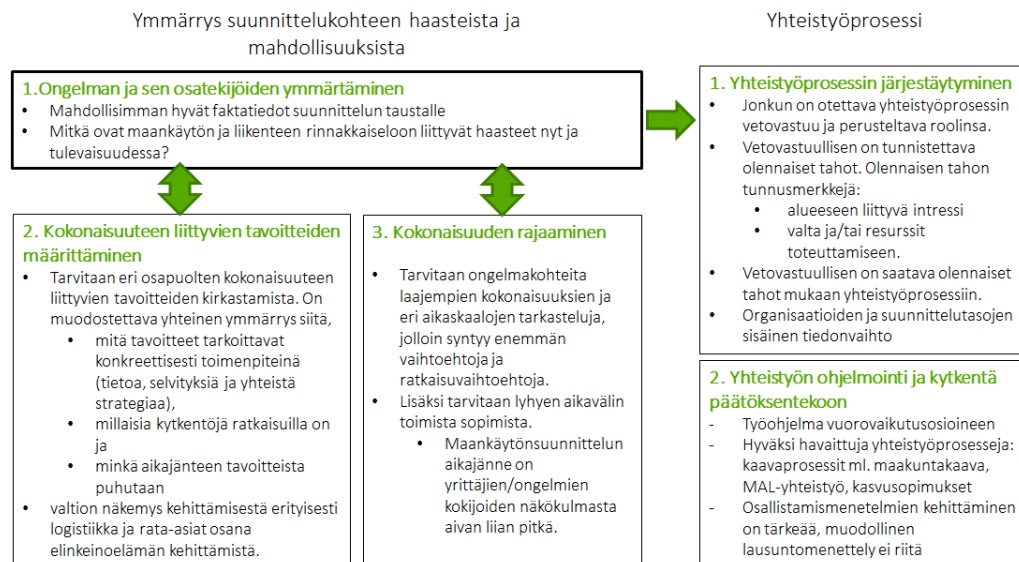
Tampereella joukkoliikennevyöhyke ulottuu 8 km päähän keskustasta. Joukkoliikennevyöhykkeillä väestönkasvu on voimistunut viimeisen 20 vuoden aikana. Hervannan ja Lielahden välinen joukkoliikennevyöhyke on merkittävin kehityssuunta raitiotie-hankkeen myötä. Raitiotie ja vasta valmistunut rantatunneli tukevat keskustan kehittymistä entistä vahvemmin jalankulkukaupunkina. Raitiotien mahdollinen laajennus Pirkkalaan ja Tampereen eteläosiin sekä lähijunaliikenteen kehittäminen Lempäälän, Tampereen ja Nokian välillä ohjaavat alueiden kehittymistä joukkoliikennevyöhykkeiksi. Laajenemissuuntia ovat myös Ylöjärvi ja Kangasala. Tampereella on kuitenkin myös vahvasti autoiluun tukeutuvia kaupunginosia, jotka uhkaavat kehittyä entistä voimakkaimmiksi autokaupungeiksi, ellei alueiden täydennysrakentamiseen panosteta riittävästi. Olemassa olevien joukkoliikennenuhjojen tukeminen uudella täydennysrakentamisella on tärkeää, jotta joukkoliikenteen palvelutaso voidaan säilyttää.

Tampereen seudun esimerkkikohteessa valtateiden liikenteen koostumuksen analysointi auttaa tunnistamaan liikenteellisiä taitekohtia keskustaupungin ydintä lähestyttäessä. Kun tiedetään, miten suuri osuus tiejakson liikenteestä on valtakunnallista (yli 100 km) ja kuinka paljon on seudun sisäistä tai aivan paikallista liikennettä, voidaan tunnistaa liikenteellisiä taitekohtia ja hahmotella väyläjaksojen rooleja ja niihin kytkettyvän maankäytön mahdollisia luonteita.

Ehdotus etenemispoluksi

Valtion liikennehallinto ja keskustaupunki Tampere ovat lähteneet edistämään liikenneverkon jäsennöintiä. Tämän selvitysten tulosten valossa seuraavanlaiset alkuskeleat voisivat edistää yhteisen näkemyksen muodostumista:

1. Liikennevirasto, ELY-keskus ja Tampereen kaupunki käyvät keskusteluja muiden seudun kuntien sekä Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymän että Pirkanmaan liiton kanssa Tampereen sisääntuloväylien jäsennöintitarpeesta. Keskustelujen tarkoituksena on ymmärtää tarkasteltavaa kokonaisuutta siinä määrin, että on mahdollista muodostaa yhteinen käsitys siitä, keiden olisi tarpeen olla mukana prosessissa. On myös hyvä linjata yhdessä, ottaako joku taho vetovastuun vai onko vastuullisia useampia.
2. Käynnistetään **yhteinen prosessi** ymmärryksen muodostamiseksi suunnittelu-kohteen haasteista ja mahdollisuuksista (alla olevan kaavion vasen osa). Prosessiin on hyvä saada mukaan valtion puolelta eri liikennemuotojen asiantuntemusta. Prosessiin osallistujat ovat mukana asiantuntijaroolissa ja hyödyntävät ammatillista osaamistaan täysimääräisesti. Ei siis käydä neuvotteluja!



Yhteisen kehittämisen prosessi.

Yhteisen prosessin tuloksena syntyy yhteinen käsitys siitä, millainen on tarkasteltavan kohteen sopiva raja, millaisten aikajänteen asioita tarkastellaan ja minkä osapuolten on hyvä olla mukana. Mahdollista myös on, että yhdessä todetaan, ettei suunnittelu kannata jatkaa ennen kuin jotkin tunnistetut edellytykset toteutuvat.

Prosessi tulee resursoida ja aikatauluttaa. Prosessin fasilitoiminen ja fakta-analyysien tuottaminen pohdintojen tueksi ovat tärkeässä roolissa, jotta prosessi etenee kohti syvenevää yhteistä ymmärrystä ja keskinäistä luottamusta.

3. Kun tarkasteltavan kohteen rajauksesta, aikajänteistä ja osapuolista on päästy yhteisymmärrykseen, on aika käynnistää **yhteistyöprosessi** (yllä olevan kaavion oikeanpuoleinen osa).

Näkemyksiä liikenteen ja maankäytön yhteensovittamisesta

Tampereen esimerkkikohteesta käytiin Ideatehdas-verkkokeskustelua, johon keskustelijat kutsuttiin. Seuraavaan on koottu esiin tulleita ajatuksia, jotka on ryhmitelty tie-suunnittain ja keskustelijoiden nostamien temojen mukaan.

Vaasantie (Paasikiventie) välillä Elovainion liittymä - Nokian moottoritien liittymä

- Yhteysvälin ongelmat painottuvan Lielahden ja Vaitinaron kohtaan. Ylöjärven puolella ei mielestäni ole ongelmia, väylä toimii hyvin ja soveltuu sellaisenaan ympäristöön
- Tiejakson kehittäminen tulisi tehdä ennen kaikkea seudun näkökulmasta. Pitkänmatkainen valtakunnallinen (tie)liikenne tulisi sujuvuuden ja ympäristövaiikutustenkin vuoksi ohjata läntistä kehää pitkin.

Paasikiventie välillä Nokian moottoritien liittymä – Kekkosen tie

- Hiedanrannan alueen kehittyminen luo todella kovaa lisäpainetta Paasikiventien toimivuudelle. Myös Pispalan valtatie liikenteen rauhoittaminen ja sen liikenteen ohjaaminen Paasikiventielle olisi toivottavaa. Paasikiventien kapasiteettiongelman etenkin Vaitinaron liittymän kohdalla on ratkaistava nopeasti.
- Maankäyttö muuttuu voimakkaasti, vrt. Hiedanrannan alue, raitiotie. Kehittämisen näkökulman tulisi olla ennen kaikkea paikallisessa / seudullisessa liikenteessä, jolloin liikennetarkaisut tukisivat kestävästä liikkumisesta ja hyvää elin- ja yritys ympäristöä. Valtakunnalliset liikennevirrat tulisi täälläkin ohjata ensisijaisesti vt 3:n kautta.
- Ks. edellinen kantatietä 65 Elovainio–Vaitinara koskeva vastaus. Mielestäni kyseessä on lähes vastaava tiejakso, jolla nopeustaso tulisi kuitenkin olla 50–60 km/h.
- Seudullinen liikenne. Hinnoittelun ohjaus (kuten väittämät 8 ja 9).
- Työssäkäynti ja kuljetusten läpikulkureitti Etelä-Pohjanmaalta. Kapasiteettia ei saa heikentää tuomalla asumista liian lähelle.
- Tiejakso palvelee Ylöjärveä ja Tampereelle saapuvaa pohjoisen pitkämatkaista liikennettä sekä toimii varareittinä, kun kehätiellä on häiriö. Vaasantiellä on vielä pitkiä liittymättömiä jaksoja, jotka on syytä säilyttää sujuvina. Ylöjärven keskustan kohtaa voisi kehittää maankäytön ehdoilla.

Teiskontie välillä Kekkosen tie/ Hervannan valtatie välillä liittymä – Alasjärvi/vt 9 liittymä

- On kyllä seudullisesti merkittävä ydinalueen lähestymisjakso. Sen sijaan sillä on muutakin roolia kuin joukkoliikenteen ydinkäytävä. Se on tärkeä työssäkäyntiliikenteen väylä, jossa yksityisautoilu tulee säilymään merkittävänä liikennemuotona. Väylän kapasiteettia pitää parantaa. Väylän kapasiteettia ei saa pienentää tuomalla maankäyttöä liian lähelle.
- Luoteeltaan vastaava kuin kt 65 Elovainio-Vaitinara, kaupunkiseudun tärkeä sisääntulojakso, jonka varrella raitiotien kehittäminen sekä maankäyttöä, 2+2-kaistainen, ei eritasoliittymiä paitsi TAYSin liittymässä, nopeustaso 60–70 km/h. Tiejakson sujuvuudella suuri merkitys TAYSin vuoksi.
- Alkupäätä lukuunottamatta tiejakso on rakenteeltaan ja kaupunkikuvultaan hajanainen. Sitä leimaa erityisesti sairaalan valtava paikoitusalue, joka nyt tu-

lisi korvata ratikkapysäkillä ja uudisrakennuksilla. Uudisrakentamista tulisi muuallakin sada tukemaan bulevardimaista katutilaa.

- Teiskontien rooli on mielestäni nyt varsin oikealla tasolla. Valtakunnallinen pitkänmatkainen liikenne sekä Lahden että Rauman suunnasta tulisi kuitenkin ohjata kehätietä pitkin. Vt 12 yleissuunnitelmassa (suuntaan Kangasala) Alasjärven kohdalle esitetty liittymäratkaisu palvelee hyvin tätä tavoitetta. (Tässä tarkoitettaneen väliä TAYS–Linnainmaa/Alasjärvi eli ohikulkutie = vt 9 itäinen kehä?)
- Seudullinen liikenne. Valtakunnallinen kehälle. Taloudellinen ohjaus.
- Teiskontiellä tulisi olla 60 km/h nopeusrajoitus, yhteenkytketyt liikennevalot vihreällä aallolla ja jokaisessa liittymässä tulisi olla jkpp alikulut estevaikutuksen vähentämiseksi. Alikulkujen kehittäminen ehdottomasti tärkeintä.

Kekkosentie

- Työssäkäynti ja tavaraliikenteen väylä. Väylän kapasiteettia ei saa heikentää tuomalla asumista liian lähelle.
- Tiejakson tulisi ensisijaisesti palvella seudun sisäistä liikennettä. Kansallista liikennettä varten on tehty merkittävä investointi kehään.
- Hinnoittelemalla tunnelinkäyttö tai kantakaupungin alueen tieverkon käyttö, voidaan liikennettä ohjata tehokkaasti.
- Tiellä ei ole ollut kaupunkirakenteellista roolia, se on luonteeltaan valtakunnan tason väylä, eikä se kuulu kaupunkiin. Toivottavasti ratikka onnistuu muuttamaan sen luonnetta katumaisemmaksi.
- Kekkosentien toimivuus täytyy varmistaa Teiskontien erotasoliittymässä, muutenhan tuo on hyvä.

Nokian moottoritie välillä vt 3 kehätien (Pitkäniemen) liittymä – Kekkosentie

- Kapasiteettia ei saa heikentää.
- Nokian moottoritien roolia tulisi pohtia siitäkkin näkökulmasta, että se on varsin erikoinen (=ainoa) moottoritiejakso kaupunkimaisen maankäytön sisällä. Moottoritien vs. Teiskontien kaltaisen kaupunkiväylän matka-aikahyödyt jäänevät näin lyhyellä jaksolla varsin vähäisiksi?
- Liikenteellisen merkityksen vuoksi voitaisiin muuttaa vastaavaksi kuin kt 65 (Elovainio–Vaitinara) ja Teiskontie (Kekkosentie–Alasjärvi, vt 12). Liikennemäärät eivät merkittäviä eikä ennusteidenkaan mukaan liikenne kasva merkittävästi. Riittävä palvelutaso turvattava kaupunkiseudun tärkeänä sisääntulotienä.
- Väylä itsessään toimii erittäin hyvin. Maankäytön lisääminen ei mielestäni vaikuta väylän toimivuuteen. Ainut ongelma liittyy Pispalan valtatie ja Paasikiventien liittymien välityskykyyn.
- Nokian moottoritieellä on selkeästi ylipalvelutasoa Pitkäniemen ja Pispalan liikennevalojen välillä. Mielestäni Nokian moottoritietä voisi kehittää Teiskontien tyyppisesti liikennevaloin ja alikuluin, jolloin maankäyttöä ja liittymien määrää voitaisiin lisätä. Eteneminen vaiheittain, ensimmäisenä Tesoman ja Pispalan väli.

Moottoritien jatke Lakalaivasta Kuokkamaantien liittymään

- Kapasiteettia ei saa heikentää.
- Seudullinen, tai muuten Tampereen ytimeen päättyvä, liikenne. Valtakunnallinen ja läpiajava liikenne ensisijaisesti kehää pitkin. Taloudellisella ohjauksella, esim. kaksivyojhykkeisellä (KEHÄ-vyöhyke ja Tampereen keskustavyöhyke) voitaisiin ohjata tehokkaasti liikennettä toivotuille reiteille ja toisaalta vaikuttaa merkittävästi joukkoliikenteen käyttöön seudulla. Seudun ja valtakunnankin tasolla kaikista sisääntuloväylien suunnasta on myös hyvä tai kohtalainen joukkoliikenteen palvelutaso. Lisäämällä joukkoliikenteen kysyntää, luomalla taloudellisen ohjaamisen avulla siirtymää vaihtoehdon omaavista henkilöautoilijoista, muodostetaan merkittävästi edellytyksiä kehittää joukkoliikennettä.

- Lempääläntien varrella ei mielestäni ole välitöntä mahdollisuutta kehittyä maankäytön näkökulmasta. Lempääläntie on kaupungin tärkein sisääntuloväylä, jonka jatkokehittäminen on kuitenkin hyvin vaikeaa.
- Käytännössä tämän tiejakson kehittäminen maankäyttöä palvelevaksi väyläksi on vaikeaa (3-moottoritien jatke, Tampere E/Lakalaivan -eritasoliittymään kytkeytyminen järjestelyratapiha vieressä, tuleva Tampereen keskuspuhdistamo, muu tien varren infra, tieympäristö + maastomuodot).
- Tärkeä Tampereen sisääntulopakso, joka alkaa itse asiassa tällä hetkellä jo Särkijärven eritasoliittymästä, jossa pitkämatkainen liikenne poistuu. Tiellä on selkeästi ylipalvelutasoa Särkijärveltä ensimmäisiin liikennevaloihin saakka. Lahdesjärvelle tulisi kehittää liityntäparkki.

Maankäyttöä tulee kehittää sille varatuilla alueilla. Liikenneväyliä ei tarvitse ottaa asumiselle, vaan asumista voi kehittää fiksusti sille varatulla alueella.

- Kasvavalla seudulla tulee tarkastella monipuolisesti vaihtoehtoja myös liikenteen osalta.
- Väite edustaa vanhaa ajattelutapaa. Etenkin kasvavilla kaupunkiseuduilla, keskustoissa / taajamissa tulee selvittää ratkaisuja, joissa ajoneuvoliikenteelle varattua tilaa tulisi järkevästi ja suunnitelmallisesti ottaa asumiselle ym. maankäytölle huomioiden kuitenkin riittävä liikenneverkon toimivuus sekä liikenteen maankäytölle aiheuttamat haitat. Kaupunkiseutuja ja eri alueita yhdistävien väylien varrella tulee sen sijaan pyrkiä estämään maankäytön hallitsematon kehittyminen.
- Kehittämisessä on erilaisia aikajäniteitä ja tällä hetkellä liikenneväylien käytössä olevalla alueella voi tulevaisuudessa olla joillakin paikoilla muunkinlaista käyttöä.
- Lähtökohtaisesti asumista tulee kehittää siellä, missä sitä voidaan palvella tehokkaasti kestäville kulkutavoilla. Liikenneväylille kehittämisen ei toki tulisi olla mikään peruslähtökohta.

Kokonaisuuksien tarkastelu ja matkaketjuajattelu keskeistä. Oikein mitoitettu suunnitelmaratkaisut suhteessa maankäyttöön ja liikenneympäristöön ovat tärkeitä.

- Toimivilla matkaketjuilla (eri liikennemuodot, yhtenäinen lippujärjestelmä, solmupysäkkien ja liityntäpysäköinnin sijainnit, asenteet, matka-ajat, helpous, viihtyvyys ym.) on mahdollisuus vaikuttaa etenkin keskustojen viihtyvyyteen ja ympäristön terveellisyyteen / liikenteen päästöihin vähentämällä henkilöautoliikennettä.
- Juuri näin. On myös tarkasteltava kokonaisuutta käyttäjien (asukkaat ja yritykset) näkökulmasta ja pohtia, onko kehittämistä liikenneympäristössä vai toimintatavoissa.

Aluekeskusten roolien vahvistaminen on myös liikenteellisesti tärkeää. Kaikki ihmiset eivät voi jatkossa suunnata kaupungin keskustaan. Tämä tulee takaamaan, että merkittäviä panostuksia väylien kapasiteetin nostoon ei tarvita.

- Verkostokaupunki jakaa ja vähentää liikkumistarvetta.
- Rautatieliikenteen ongelmana on suhteellisen harva verkko. Lisäksi rautatieliikenteeseen satsaaminen edellyttäisi rautatieasemien/-seisakkeiden ympäristöissä merkittävää maankäytön kehittämistä. Kestävät liikennemuodot tuleekin saada tukemaan toinen toistaan
- Aluekeskusten roolin vahvistaminen on tärkeää, mutta varmasti liikennettä jatkossakin suuntaa ytimeen. Henkilöautokapasiteetin nostamiseen ei kuitenkaan ole perusteita nykyisessä toimintaympäristössä, mutta "liikkumiskapasiteetin" nostamiseen on varmasti tarvettakin. Tämä tarkoittaa tilankäytön tehostamista.

Tulevaisuuden liikenneverkon ja maankäytön suunnittelussa pitäisi päästä eroon väylien välityskyvyn maksimoinnista ja painottaa kestävien kulkumuotojen toimivuutta autoilun edelle. Nykyiset väylät riittävät pitkälle tulevaisuuteen, jos panostukset kohdistettaisiin esim. rautatieliikenteen lisäämiseen teiden kapasiteetin parantamisen sijasta.

- Liikenne lisääntyy niin kauan kuin sille luodaan tilaa ja sujuvuutta
- Tässä ollaan asian ytimessä. Pitää miettiä kokonaisuutena, mihin rajalliset resurssit käytetään ja mitä niillä ratkaistaan. Esim. autojen väyläkapasiteettia kehittämällä voidaan näennäisesti ratkaista ennustettu pullonkaula mutta todellisuudessa luoda uutta kysyntää ja uusia pullonkauloja. Panostamalla tehokkaisiin ratkaisuihin voidaan ratkaista pullonkauloja ja samalla esim. päästöongelmaa.
- Sinänsä samaa mieltä. Rautatieliikenteellä voidaan kuitenkin palvella vain joitain alueita. Oleellista myös bussiliikenne ja raitiotien tulevaisuus.

Tärkeää sisääntuloteiden kehittämisessä on se, että varmistetaan kehätien liikenteen riittävä toimivuus.

- Kehätien toimivuus tulee varmistaa, jotta kehätien sisäpuolisia tieyhteyksiä voidaan kehittää paremmin maankäyttöä palveleviksi kuitenkin huomioiden mm. kuljetusten sujuvuus keskustaan.
- Keskeistä asiassa on määritellä "riittävä toimivuus" ja se, kenen näkökulmasta. Sisääntuloväylät ovat seudun toimivuuden kannalta todella oleellisia yhteyksiä. Että niiden toimivuus on kokonaisuutena riittävä, voi olla perusteltua priorisoida toimivuutta esim. elinkeinoelämän kuljetusten ja joukkoliikenteen näkökulmasta.
- On pystyttävä tarjoamaan toimiva vaihtoehto Tampereen läpi/ohi kulkevalle valtakunnalliselle liikenteelle.

Sisääntuloteiden varren maankäyttöalueiden kehittämisessä on lähtökohtana oltava kestävien liikennemuotojen priorisointi.

- Sisääntulotiet ovat yleisesti alueita, joilla on jo olemassa olevaa kysyntää joukkoliikenteen kehittämiseen ja jo nykyisin hyvä joukkoliikenteen palvelutaso. Tämä potentiaali tulisi saada tehokkaasti käyttöön.
- Kestävät liikennemuodot, kestävä liikkuminen ja kuljettaminen, tulisi olla lähtökohtana kaikessa kehittämisessä nykypäivänä. Sisääntuloteiden kohdalla on toki tärkeää myös mm. elinkeinoelämän tarpeet. Mutta niihinkin tulee vastata kestävästi.
- Kaupunkiseudun kasvu ei voi tukeutua henkilöautoiluun.

Tampereen kehän sisäpuolisia maanteitä kt 65 ja vt 12 voidaan kehittää maankäyttöä palveleviksi väyliksi huomioiden sekä liikenteen että maankäytön tarpeet.

- Molemmat suunnat ovat sellaisia, joilla on mahdollista kehittää kaupunkimaisista tehokkaaseen joukkoliikenteeseen tukeutuvaa yhdyskuntarakennetta, ja alueisiin tulee siten kiinnittää erityistä huomiota.
- Mutta toki yhtälailla kaikkialla tulee pohtia, että väylät palvelevat sekä liikenteen että maankäytön tarpeita.
- Väylien tulee mahdollistaa liittyminen uuteen maankäyttöön ja maankäytön kehittämisessä tulee painottaa asumisen laadullisia tekijöitä kuten järven ja virkistysalueiden läheisyyttä.

Valtatien 10 rooli ja kehittäminen Turun seudulla

Tilannekuvaus

Turkuun päättyvän valtatie 10 luonne voimakkaasti kehittyvän Liedon alueella sekä valtatie 10:n toimivuuteen kytkeytyvät liikennetarkistukset Kaarinan alueella ovat haastaneet yhteistyötä. Avainkysymys lienee miten paljon valtatie 10:n palvelutasotavoitteista voidaan tinkiä, kun otetaan huomioon liikenteen luonne ja ajettavien matkojen pituus.

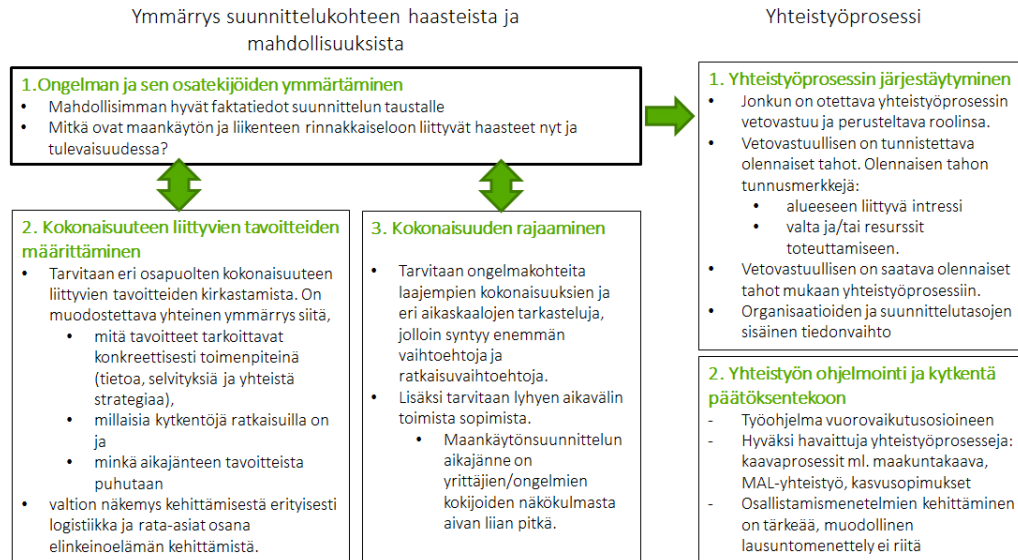
Valtatien 10 kääntäminen valtatielle 9 on kokoluokassaan niin suuri hanke, että Turun seudulla etsitään nopeammin toteutettavia ja liikenteen sujuvuutta ja turvallisuutta edistäviä ratkaisuja valtatie 10:n kehittämiseksi etenkin Liedon ja Kaarinan kaupungin alueella. Seudullisessa liikennejärjestelmätyössä osuus on ollut mukana MAL-sopimuksessa, minkä myötä liittymien turvallisuutta parannetaan, joukkoliikenteen toimivuutta edistetään ja Turun ja Liedon välillä rakennetaan pyöräilyn seudullinen laatu-vaiväylä. Valtatie 10:n palvelutasosta voidaan tinkiä kyseisellä jaksolla liikenneturvallisuuskäsitteillä huomioon ottaen.

Turun seudun esimerkkikohteessa tulee pohdittavaksi, missä on sellainen liikenteellinen taitekohta, jonka jälkeen liikenne on niin suurelta osin seudullista ja paikallista, että liikennetarkistukset tehdään pääosin kaupunkikehittämisen ehdolla ja samalla mahdollistetaan maankäytön kehittäminen liikenneturvallisuudesta tinkimättä. Samalla on tarpeen pohtia, miten vahvaa joukkoliikenneväyhyä valtatiehen 10 tukeutuen on mahdollista toteuttaa ja mitä se merkitsisi maankäytön kehittämisen kannalta.



Ehdotus etenemispoluksi

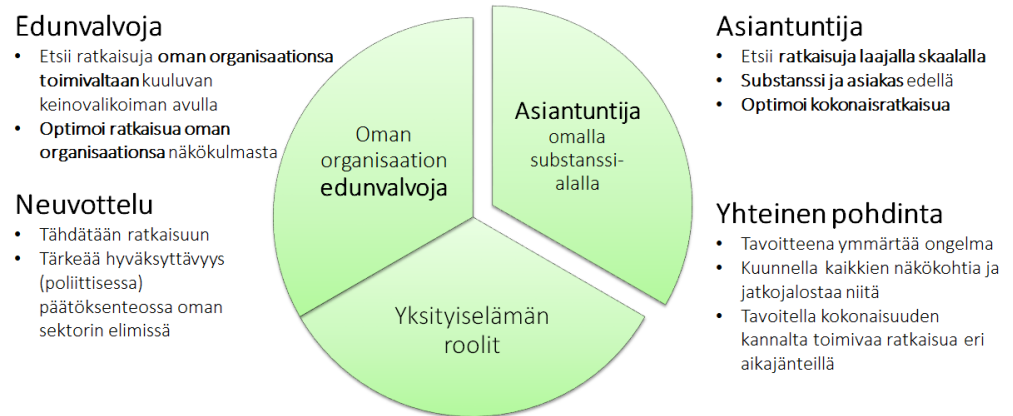
Aluksi tulisi muodostaa **ymmärrys suunnittelukohteen haasteista ja mahdollisuuksista** (alla olevan kaaviokuvan vasen osa).



Yhteisen kehittämisen prosessi.

Ensimmäiset askeleet voisivat olla seuraavat:

- Liedon kunta käynnistää keskustelun **Varsinais-Suomen liitossa**. Tarkoituksena on muodostaa yhteinen käsitys siitä, miten Liedon maankäytön kehittäminen ja siitä aiheutuvat haasteet valtatie 10 liikenteelle suhteutuvat Turun seudun muihin liikenteen ja maankäytön yhteensovittamisen haasteisiin. Suhteuttamisen tarkoituksena on pohjustaa **vetovastuusta sopimista**: edetäänkö maakuntavetoisesti vai ottaako Lieto tärkeänä intressitahona vetovastuun, kun suunnittelukohteeseen liittyviä haasteita ja mahdollisuuksia yritetään ymmärtää.
- Vetovastuullinen taho ottaa yhteyttä Liikennevirastoon ja ELY-keskukseen ja ilmaisee halunsa **pohtia MAL-henkisesti** kaupunkikehityksen ja valtatie 10 roolin yhteensovittamismahdollisuuksia eri aikajänteillä. Yhteydenotto voinee luontevasti liittyä valtakunnallisten solmujen ja solmupisteiden määrittelytyöhön, joka on käynnissä loppuvuoden 2018.



Neuvottelutilanne ja yhteinen pohdinta edellyttävät erilaisten roolien ottamista.

Tarkoitus on nimenomaan pohtia, ei neuvotella. Yhteisellä pohdinnalla haetaan yhteistä ymmärrystä käsillä olevan ongelman eri puolista. Neuvottelun aika tulee vasta paljon myöhemmin.

3. Jos Liikennevirasto pitää yhteistä pohdintaa ajankohtaisena, on paikallaan käynnistää **yhteinen prosessi** ymmärryksen muodostamiseksi suunnittelukohteen haasteista ja mahdollisuuksista (edellä olevan Yhteisen kehittämisen prosessi -kaavion vasen osa). Tarkoitus on pohjustaa tilannetta, jossa tarjolla olisi mahdollisimman laaja ratkaisuvastuu, jonka puitteissa voidaan myöhemmin hahmottaa eri aikajänteille toteutuspolkuja. Prosessiin osallistujat ovat mukana asiantuntijaroolissa ja hyödyntävät ammatillista osaamistaan täysimääräisesti. Osallistujiksi tarvitaan valtatie 10 vaikutusalueen kuntien liikenteen, joukkoliikenteen ja maankäytön asiantuntijoita Turun seudulta, valtion liikenneviranomaisia ja Varsinais-Suomen liitosta. Vuorovaikutus alueen elinkeinoelämän kanssa on tärkeää.

Yhteisen prosessin tuloksena syntyy yhteinen käsitys siitä, millainen on tarkasteltavan kohteen sopiva raja, millaisten aikajänteiden asioita tarkastellaan ja minkä osapuolten on hyvä olla mukana. Mahdollista myös on, että yhdessä todetaan, ettei suunnittelu kannata jatkaa ennen kuin jotkin tunnistetut edellytykset toteutuvat.

Prosessi tulee resursoida ja aikatauluttaa. Prosessin fasilitoiminen ja faktaanalyysien tuottaminen pohdintojen tueksi ovat tärkeässä roolissa, jotta prosessi etenee kohti syvenevää yhteistä ymmärrystä ja keskinäistä luottamusta.

Näkemyksiä liikenteen ja maankäytön yhteensovittamisesta

Turun seudun esimerkkikohteesta käytiin Ideatehdas-verkkokeskustelua, johon keskustelijat kutsuttiin. Seuraavaan on koottu esiin tulleita ajatuksia, jotka on ryhmitelty neljän otsikon alle: valtatie 10 liikenne, taajaman ja liikennejärjestelmän kehittäminen, aikajänteet ja etenemispolku

Valtatien 10 liikenne

Suurin osa liikenteestä paikallista ja seudullista, ei ole vaihtoehtoisia liikenneyhteyksiä.

Sekä seudun sisäisen työmatka- että ulkoisen (toistaiseksi) liikenteen sisääntuloväylä.

Vt 10 osuudelle Turku–Kaarina–Lieto kannattaisi tutki superbussilinjan mahdollisuutta tai ainakin kehittää vahvasti runkobussilinjaa liityntäkuljetuksineen ja-pysäköinteineen. Kyseiselle välille (Loukinainen–Lieto kk) sijoittuu keskeisin Liedon kunnan kasvu ja joukkoliikennettä tulee kehittää siten, että siitä tulee kilpailukykyinen vaihtoehto yksityisautoilulle.

Vt 10:n liikenne tulisi ohjata pois Liedon keskustasta, jolloin pitkämatkainen liikenne ei kuormittaisi keskustaa.

Vt 10 on merkittävä väylä mm. Suomen ulkomaankaupan kuljetusten kannalta (liikenne Naantalista ja Turun satamiin). Sen vuoksi sujuva, tasainen ja ennustettava liikennevirta on hyötyliikenteen kuten myös ilmastopäästöjen näkökulmasta välttämätöntä.

Valtakunnallista liikennettä välittävällä tiellä tulee olla sen edellyttämä tietty standardi ja se tulee huomioida.

Liikenteen sujuvuusongelmia jo nyt; tulevaisuudessa aina vain enemmän haasteita. Toisaalta ainoa valtakunnallinen yhteys Hämeestä Turun seudulle.

Taajaman ja liikennejärjestelmän kehittäminen

Lieto on myös kasvava keskus ja sen vuoksi mm. työmatka- ja asiointiliikenteen sujuvuus on turvattava jatkoa silmällä pitäen."

Myös Turulla on aktiivista maankäyttöä tien varrella. Yksittäisen kunnan ratkaisut heijastuvat koko tieosuudelle.

Alueen liikennejärjestelmää tulee suunnitella koko seudun yhteisenä hankkeena, ei niinkään yksittäisen kunnan tai intressiryhmän näkökulmasta.

Keskusten monipuolinen kehittäminen ympäristön laadun, joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn ehdoilla on keskeinen kaupunkiseudun ja maakuntakaavan strateginen tavoite.

Erilaisille tiejaksoille erilaiset suunnitteluperiaatteet

Toisaalta keskeisin tiejakso, jossa alemmaa nopeusrajoitusta voisi harkita, on keskustataajaman kohta, jossa tiivistä pienkaupunkimaista kaupunkiympäristöä on tien molemmilla puolilla. Kirkkotien risteyksen jälkeen Turun suuntaan maankäyttö sijoittuu lähinnä vt10:n eteläpuolelle ja kunta kehittää rinnakkaistieverkkoa alueella.

Kuitenkin esim. 40 km/h nopeusrajoitus ei ole valtatiellä hyväksyttävä. Merkittäviä nopeudenlaskuja nykyisestä ei voitane tehdä.

Liedon keskustan lisäksi ei oikein löydy jaksoja, jossa olisi järkevää laskea nykyisiä 50–70 km/h muuttuvia nopeusrajoituksia.

Erityisesti hyötyliikenteen kohdalla tasainen nopeus on jo syntyvien päästöjen kannalta tärkeää. Raskailla ajoneuvoilla nopeuden muutoksista johtuva merkittävä hetkellinen kulutuksen lisäys lisää myös päästöjä tarpeettomasti.

Kaikki ammattimainen henkilö- ja tavaraliikenne voisi käyttää samoja kaistoja, jolloin myös tavaraliikenteen aikataulujen ennakoitavuus ja sitä kautta tuotannon tehokkuus paranisi.

Ympäristön kehittäminen houkuttelee myös kestäviin kulutapoihin taajamassa liikuttaessa.

Liedon keskustan risteys on turvaton, koska autoliikennettä on paljon. Tarvittaisiin ripeästi alikulku tai liikennemääriä olisi vähennettävä ohjaamalla osa liikenteestä uusille reiteille.

Olevia kevyen liikenteen alikulkuja tulisi parantaa/kehittää ja uusia tarvittaisiin.

Ympäristöä tulisi kehittää keskustan taajamakuvan ja jalankulun/pyöräilyn ehdoilla. Alikulku ei oikea ratkaisu

Yksi kunta tosin voi torpata hyvän suunnitelman katsomalla asioita vain omasta tai jonkin pienen joukon näkökulmasta.

Aikajänteet

Valtatietä 10 on käännetty keskustasta jo 40–50 vuotta (ks. seutukaava/maakunta-kaavahistoria/kunnan yleiskaavat 1972–2004), ensimmäiset 40 vuotta eteläistä kautta, nyt sitten vuorostaan pohjoista maastokäytävää, eikä valmista tule. Kuntakaavoitus on pohjautunut näihin yleispiirteisiin suunnitelmiin. Miksi ohitusta ei sitten toteutettu on oma kysymyksensä.

Etenemispolku

Valtion, maakunnallisen ja paikallisen tahon tulee tehdä yhteinen suunnitelma ja sitoutua suunnitelmaan, esim. MAL-sopimuksen tyypillisesti.

Suunnittelun tavoitteet tulee määritellä monipuolisesti eri näkökulmista.

Yhteinen suunnitelma on ok ja näitä on tehtykin kehittämisselvitysten ja vastaavien nimisinä. Yhteinen erillinen sopimus puolestaan ei. Valtion aluehallintoviranomaisen näkökulmasta vastaavia erillisiä 'hankekohtaisia' sopimuksia voisi tulla runsaasti. Sitoutuminen on mahdotonta, jos ja kun ei ole varmuutta rahoituksesta, jotka toimenpiteet vaativat. Kehittämisselvityksissä tai vastaavissa on tosin sama ongelma eli toimenpiteisiin sitoutuminen tietyssä aikataulussa on osin mahdotonta.

ISSN-L 1798-6656
ISSN 1798-6664
ISBN 978-952-317-623-2
www.liikennevirasto.fi

Liik
enne
vira
sto